



SENADO FEDERAL
Instituto Legislativo Brasileiro – ILB

FABIANE ARAGÃO DOURADO

**PLANO DE CONTRATAÇÕES ANUAL COMO SUBSÍDIO À ELABORAÇÃO E
EXECUÇÃO DA LEI ORÇAMENTÁRIA ANUAL: UM ESTUDO A PARTIR DO
GASTO PÚBLICO EM LICITAÇÕES PÚBLICAS NA CÂMARA DOS DEPUTADOS.**

Brasília
2022



Fabiane Aragão Dourado

PLANO DE CONTRATAÇÕES ANUAL COMO SUBSÍDIO À ELABORAÇÃO E EXECUÇÃO DA LEI ORÇAMENTÁRIA ANUAL: UM ESTUDO A PARTIR DO GASTO PÚBLICO EM LICITAÇÕES PÚBLICAS NA CÂMARA DOS DEPUTADOS.

Monografia apresentada ao Instituto Legislativo Brasileiro – ILB como pré-requisito para a obtenção de certificado de conclusão de Curso de Pós-Graduação *Lato Sensu* em Orçamento Público.

Orientador: Prof. Dr. Nelson Gomes dos Santos Filho

Brasília
2022



Termo Geral de Autorização para Publicação Digital na BDSF

Como titular dos direitos autorais do conteúdo supracitado, autorizo a Biblioteca Digital do Senado Federal (BDSF) a disponibilizar este trabalho gratuitamente, de acordo com a licença pública Creative Commons – Atribuição - Uso Não Comercial – Compartilhamento pela mesma Licença 3.0 Brasil. Tal licença permite copiar, distribuir, exibir, executar a obra e criar obras derivadas, sob as seguintes condições: dar sempre crédito ao autor original, não utilizar a obra com finalidades comerciais e compartilhar a nova obra pela mesma licença no caso de criar obra derivada desta.

Fabiane Aragão Dourado

Dourado, Fabiane.

Plano de contratações anual como subsídio à elaboração e execução da lei orçamentária anual: Um estudo a partir do gasto público em licitações públicas na câmara dos deputados / Fabiane Aragão Dourado. – Brasília, 2022.

X p. : il.

Orientador: **Prof. Dr. Nelson Gomes dos Santos Filho.**

Trabalho de conclusão de curso de pós-graduação *lato sensu* em Orçamento Público – Instituto Legislativo Brasileiro, 2022.

CDD XXX.XX



Fabiane Aragão Dourado

PLANO DE CONTRATAÇÕES ANUAL COMO SUBSÍDIO À ELABORAÇÃO E EXECUÇÃO DA LEI ORÇAMENTÁRIA ANUAL: UM ESTUDO A PARTIR DO GASTO PÚBLICO EM LICITAÇÕES PÚBLICAS NA CÂMARA DOS DEPUTADOS.

Monografia apresentada ao Instituto Legislativo Brasileiro – ILB como pré-requisito para a obtenção de certificado de conclusão de Curso de Pós-Graduação *Lato Sensu* em Orçamento Público.

Orientador: Prof. Dr. Nelson Gomes dos Santos Filho

Aprovada em Brasília, em 6 de dezembro de 2022 por:

Banca Examinadora:

Prof. Dr. Nelson Gomes dos
Cefor – Câmara dos Deputados

Prof. Dr. Mauro Moura Severino
Cefor – Câmara dos Deputados



RESUMO

O planejamento orçamentário é uma ferramenta de gestão que tem como objetivo alocar de forma eficiente os recursos públicos para a concretização das necessidades da organização, que podem ter sua implementação maximizada por intermédio da integração da execução do orçamento com o planejamento de contratações anual e demais planos institucionais. Este trabalho visou identificar e analisar a relação do plano de contratações anual e planejamento orçamentário, em face da almejada racionalização do gasto público, alinhado aos objetivos estratégicos do órgão, na execução tanto dos recursos disponibilizados à Câmara dos Deputados, quanto dos itens previstos no plano de compras e sua influência sobre os resultados da execução orçamentária, no período de 2019 a 2022. A Câmara dos Deputados é órgão do Poder Legislativo Federal, que recebe recursos públicos por meio da Lei Orçamentária Anual para a execução de demandas e manutenção da organização. Ademais, desde 2016, esta Casa Legislativa, em razão de recomendações do Tribunal de Contas da União, elabora Plano de Contratações Anual, com vistas a planejar as compras e contratações do exercício seguinte. No ano de 2021, a Nova Lei de Licitações e Contratos n. 14.133/2021 formalizou a determinação de se elaborar Plano de Contratações Anual como subsídio à elaboração da Lei Orçamentária Anual. Existe a necessidade de uma gama de itens para manter a organização, desde uma caneta, à manutenção predial, obras e serviços de TI. Porém, o ato de comprar é bem complexo para o setor público. A execução orçamentária dessa gama de itens representa grande volume de todo o orçamento disponível, levando-se em conta tanto o custeio quanto o investimento. Para o alcance do objetivo deste trabalho, foi realizada uma análise qualitativa, exploratória, em que se verificou, quanto ao orçamento, o percentual da relação entre os valores empenhados/pagos e os créditos iniciais disponibilizados. Quanto ao PCA, a relação entre os itens planejados e os finalizados dentro do exercício, além de uma revisão bibliográfica e documental para identificar os motivos de um mau planejamento e, conseqüentemente, uma execução orçamentária ineficiente. O referencial teórico ainda possibilitou levantar sugestões para o aumento na eficiência da execução orçamentária tendo como subsídio o plano de contratações. Por fim, os resultados identificaram um baixo percentual entre as relações descritas, no que se refere aos investimentos, além dos prováveis motivos dessa execução deficitária. No entanto, os resultados foram bons no que toca à rubrica “outras despesas correntes”, afeta às licitações e contratos. Com este estudo, espera-se aprimorar a maneira de elaborar e acompanhar, de forma sistemática, a execução do orçamento e do PCA de forma que se alcance execuções satisfatórias.

Palavras-chave: orçamento público; planejamento orçamentário; execução orçamentária; Plano de Contratações Anual; licitações e contratos.



ABSTRACT

Budget planning is a management tool that aims to efficiently allocate public resources to meet the organization's needs, which can have their implementation maximized through the integration of budget execution with annual procurement planning and other institutional plans. This study aimed to identify and analyze the relationship between the annual procurement plan and budget planning, in view of the desired rationalization of public spending, aligned with the strategic objectives of the organization, in the execution of both the resources made available to the Chamber of Deputies, and the items provided for in the plan and its influence on the results of budget execution, from 2019 to 2022. The Chamber of Deputies is an organ of the Federal Legislative Power, which receives public resources through the Annual Budget Law for the execution of demands and maintenance of the organization. In addition, since 2016, this Legislative House, due to recommendations from the Federal Audit Court, has prepared an Annual Procurement Plan, with a view to planning purchases and contracts for the following year. In 2021, the New Bidding and Contracts Law n. 14,133/2021 formalized the determination to prepare the Annual Procurement Plan as a subsidy for the preparation of the Annual Budget Law. There is a need for a range of items to maintain organization, from a pen, to building maintenance, works and IT services. However, the act of buying is very complex for the public sector. The budget execution of this range of items represents a large volume of the entire available budget, taking into account both costing and investment. In order to reach the objective of this work, a qualitative, exploratory analysis was carried out, in which, regarding the budget, the percentage of the relationship between the amounts committed/paid and the initial credits made available was verified. And, as for the PCA, the relationship between the planned and finalized items within the year, in addition to a bibliographic and documentary review to identify the reasons for poor planning and, consequently, an inefficient budget execution. The theoretical framework also made it possible to raise suggestions for increasing the efficiency of budget execution based on the procurement plan. Finally, the results identified a low percentage among the relationships described, with regard to investments, in addition to the probable reasons for this deficient execution. However, the results were good with regard to the item "other current expenses", related to bids and contracts. With this study, it is expected to improve the way of elaborating and monitoring, in a systematic way, the execution of the budget and the PCA in order to reach satisfactory executions.

Keywords: Public Budget. Budget planning. Budget execution. Annual Procurement Plan. Bids and Contracts.



Sumário

1. INTRODUÇÃO	8
2. ORÇAMENTO PÚBLICO	11
2.1. CONCEITOS DE ORÇAMENTO PÚBLICO	11
2.2. SISTEMA ORÇAMENTÁRIO BRASILEIRO	13
2.2.1 Plano Plurianual – PPA.....	13
2.2.2. Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO).....	14
2.2.3. Lei Orçamentária Anual - LOA	14
2.3. PLANEJAMENTO E ORÇAMENTO PÚBLICO.....	16
3. CONTRATAÇÕES PÚBLICAS	19
3.1 COMPRAS E CONTRATAÇÕES PÚBLICAS	19
3.2 PLANO DE CONTRATAÇÕES ANUAL	21
3.3 PLANEJAMENTO E LICITAÇÕES PÚBLICAS	23
4. RELAÇÃO COM O ORÇAMENTO PÚBLICO	24
5. PLANEJAMENTO ORÇAMENTÁRIO X EXECUÇÃO ORÇAMENTÁRIA	25
6. EXECUÇÃO ORÇAMENTÁRIA X LICITAÇÕES PÚBLICAS	25
7. MÉTODO	26
7.1 A ESCOLHA PELA CÂMARA DOS DEPUTADOS.....	28
8. PLANEJAMENTO ORÇAMENTÁRIO PARA NOVAS COMPRAS E CONTRATAÇÕES	29
8.1.1 Publicidade aos órgãos em relação aos prazos para elaboração do Plano	31
8.1.2. Levantamento de demandas pelos solicitantes, consolidação pelos supridores e análise dos dados.....	31
8.1.3. Versão preliminar e programação dos itens de despesa.....	32
8.1.4. Classificação da complexidade e distribuição das demandas ao longo do exercício – Calendário de Compras	32
8.1.5. Versão final do PCA.....	33
8.1.6. Adequação do Plano à LOA	33
9. A EXECUÇÃO ORÇAMENTÁRIA DE 2019 A 2022	34
10. PLANEJAMENTO E EXECUÇÃO DAS COMPRAS E CONTRATAÇÕES NOS ANOS DE 2019 A 2022	40
11. ANÁLISE DOS DADOS	42
12. RAZÕES PARA O UM PLANEJAMENTO E EXECUÇÃO INEFICIENTES	46



13. SUGESTÕES PARA O AUMENTO NA EFICIÊNCIA DA EXECUÇÃO ORÇAMENTÁRIA TENDO COMO SUBSÍDIO O PLANO DE CONTRATAÇÕES ANUAL	47
14. CONSIDERAÇÕES FINAIS	49



1. INTRODUÇÃO

As compras públicas constituem-se em um dos domínios mais sensíveis e relevantes da atividade logística que movimenta a administração pública. A contar da década de 1990, houve uma evolução no que concerne às compras e contratações públicas, passando sua concepção de um conjunto de atos operacionais a uma ferramenta estratégica, de modo a “aprimorar a eficiência em organizações públicas, regular mercados e promover o desenvolvimento sustentável” (OCDE, 2012, p. 5).

Além de seu valor estratégico, o processo de compras públicas mobiliza e influencia toda a organização e o ciclo socioeconômico, haja vista o poder de compra dos Estados (TERRA, 2018). Estima-se que o mercado global de compras governamentais movimente US\$ 4,4 trilhões por ano (MERKLEY; BALDWIN, 2016). De forma mais aderente ao presente trabalho, tem-se que o governo federal brasileiro gasta, em média, 5% do PIB na compra de bens e serviços. Quando se inclui nos cálculos as despesas efetuadas por estados, municípios e estatais, o percentual chega próximo a 15% do PIB, ou R\$ 900 bilhões (MUNDIAL BANCO, 2017; RIBEIRO, INÁCIO, TORTATO, & LI, 2018).

Somado a isso, especificamente, está a Câmara dos Deputados, órgão do Poder Legislativo federal, detentor de destaque no cenário brasileiro das licitações, em decorrência do montante financeiro despendido e da variedade qualitativa dos objetos de seus certames. A título de ilustração, no ano de 2018, foram realizados 496 processos licitatórios, perfazendo um montante de R\$ 245.249.227, 57.

Nesse diapasão, encontra-se o Plano de Contratações Anual (PCA), o qual consiste na lista consolidada de bens e serviços que o órgão planeja contratar no exercício seguinte, sendo subsídio para elaboração da lei orçamentária anual, tendo como uma de suas principais finalidades a execução homogênea do orçamento ao longo do exercício, bem como a racionalização do gasto público. Outrossim, e não menos importante, há o planejamento estratégico de compras, que, seguindo a mesma lógica, deve estar alinhado ao Plano Plurianual.

Em 2013, o Tribunal de Contas da União efetuou diagnóstico com o objetivo de obter e sistematizar informações sobre a governança e a gestão das aquisições nas organizações da administração pública federal, do sistema S, dos conselhos federais



e de outras que realizem gestão de recursos federais, e que tenham atuação nacional, em projeto denominado Perfil GovAquisições – Ciclo 2013. Aplicou-se questionário de avaliação em 376 organizações, e os dados coletados revelaram que não é adequada a situação da governança e da gestão das aquisições na Administração Pública Federal, tendo em vista as deficiências/falhas nos sistemas de governança e gestão das aquisições da maioria das organizações que se autoavaliaram.

Tal levantamento seminal culminou no Acórdão nº 2.622/2015 – TCU – Plenário, que trouxe uma série de recomendações com o objetivo de induzir melhorias na governança e, conseqüentemente, no desempenho das aquisições públicas. Desde então, expediu-se uma série de acórdãos análogos¹, frutos de avaliações de práticas de governança adotadas pela Administração Pública Federal, marcando mudança de postura do Tribunal de Contas da União. Posteriormente às recomendações da Corte de Contas, houve instruções normativas com o fito de persuadir os órgãos a realizar o devido planejamento das aquisições, tais como as Instruções Normativas n. 05/2017 e n. 01/2019.

Se outrora havia a mera indicação da compulsoriedade do planejamento, a qual não se mostrou suficiente, agora a regra está dita na nova lei de licitações e contratações públicas, lei n. 14.133/2021, já com um ano de vigência, mas ainda com aplicação incipiente na Administração Pública, de forma geral. No bojo do referido regramento legal consta o art.12:

No processo licitatório, observar-se-á o seguinte: VII – a partir de documentos de formalização de demandas, os órgãos responsáveis pelo planejamento de cada ente federativo poderão, na forma de regulamento, **elaborar plano de contratações anual**, com o objetivo de racionalizar as contratações dos órgãos e entidades sob sua competência, **garantir o alinhamento com o seu planejamento estratégico e subsidiar a elaboração das respectivas leis orçamentárias.** (BRASIL, 2021, Art. 12, IV)

Ademais, foi recém-publicado o Decreto n. 10.947/2022, que regulamenta e torna obrigatório, no âmbito do Executivo Federal, a elaboração e gestão do Plano de Contratações Anual.

¹ Em rol não exaustivo: Acórdãos 2.328/15, 2.622/15, 2.743/15, 2.749/15, 2.831/15, 1.414/16, 1.545/16, 2.352/16, entre outros.



Com efeito, já se percebeu que o procedimento licitatório começa muito antes da publicação do edital e tem reflexos muito além da celebração do contrato (DALLARI, 2017). Assim, o panorama que se apresenta é de que não basta aprimorar o procedimento licitatório. É essencial, nesse sentido, tomar como ponto de partida a definição, segundo a qual orçamento público é um instrumento de planejamento e execução das finanças públicas (CALCIOLARI, 2009). Nesses lindes, orçamento público é o instrumento utilizado pelo Governo Federal para planejar a utilização do dinheiro arrecadado com os tributos, sendo, referido planejamento essencial para oferecer serviços públicos adequados, além de especificar gastos e investimentos que foram priorizados pelos poderes. É fundamental que se ponha em prática todo o sistema de planejamento orçamentário previsto no artigo 165 da Constituição Federal, compreendendo o plano plurianual de investimentos, a lei de diretrizes orçamentárias e o orçamento anual.

Ante o exposto, justifica-se a pergunta de pesquisa: como se dá a relação entre o plano de contratações anual e o planejamento orçamentário, em face da almejada racionalização do gasto público?

Para responder referida pergunta, o objetivo geral da pesquisa proposta é identificar e analisar a relação do plano de contratações anual e planejamento orçamentário, em face da almejada racionalização do gasto público na Câmara dos Deputados, alinhado aos objetivos estratégicos do órgão.

Visando a alcançar o objetivo principal, consideram-se os objetivos específicos:

- 1) conceituar, descrever e caracterizar o que vem a ser compras e contratações públicas e o instrumento de governança em aquisições relacionados ao planejamento, plano de contratações anual;
- 2) conceituar e descrever os instrumentos orçamentários: plano plurianual, lei de diretrizes orçamentárias e lei orçamentária anual;
- 3) identificar e descrever a relação entre os instrumentos orçamentários, as contratações públicas e o plano de contratações anual; e
- 4) analisar, de forma comparativa, a execução orçamentária anual, no que se refere a licitações e contratos, e a execução de itens do Plano de Contratações Anual, no período de 2019 a 2022.



2. ORÇAMENTO PÚBLICO

Esta seção tem como tema o orçamento público, buscando mostrar os conceitos desenvolvidos por diversos autores e a evolução desta ferramenta para o planejamento governamental. Traz os principais elementos do orçamento e o ciclo necessário para sua confecção e implementação, assim como sua importância para a gestão pública e para a sociedade, como instrumento de controle dos recursos públicos.

Assim, de forma geral, tendo como finalidade precípua gerenciar e controlar as receitas e despesas anuais de um órgão público, o orçamento público proporciona controle na aplicação dos recursos e monitoramento dos gastos, com vistas a atender as necessidades da comunidade em geral (MANARA *et al.*, 2017). Nessa linha, constitui uma ferramenta dos diversos níveis de governo, onde são projetados os ingressos e gastos orçamentários a serem realizados em determinado período, com o objetivo de executar os programas das políticas de governo, transferências constitucionais, legais e voluntárias, além dos pagamentos de dívidas e encargos (BEZERRA FILHO, 2017).

2.1. CONCEITOS DE ORÇAMENTO PÚBLICO

Morgado (2011) coloca que a evolução conceitual do orçamento decorre dos avanços do conhecimento dessa ferramenta, que permite várias formas de defini-lo, variando da mais simples à mais complexa. Nessa linha, vários aspectos devem ser levados em conta, para conceber uma definição de orçamento público, tais como: administrativo, financeiro, econômico e principalmente jurídico.

A definição de D´Auria (1959, p. 19) é que “orçamento é a fixação das despesas a serem pagas em dado exercício, as quais serão contrabalanceadas com a previsão da receita necessária”. Objetiva e simples, esta definição cita as despesas que serão fixadas em contrapartida da receita que será prevista, sem minúcias acerca de detalhamentos da motivação dos gastos. Com um viés mais voltado ao controle, Giacomoni (2010) afirma que o orçamento público serve como instrumento de controle, tanto do Legislativo sobre o Executivo, como deste sobre suas próprias unidades integrantes.



Abreu e Câmara (2015) definem orçamento público como um instrumento estruturante das ações governamentais, de suma importância para o estudo de decisões em políticas públicas, estabelecendo uma forte correlação entre as ideias centrais dos governantes e gestores públicos, trazendo impacto para toda a administração pública, possuindo dimensões tanto econômica quanto política.

Nessa seara, Alves (2020) postula que o orçamento público pode ser pautado em duas dimensões: a administrativa e a política. Por meio da dimensão administrativa, o orçamento público pode ser visto como um importante instrumento de planejamento das ações de governo e da gestão fiscal, enquanto que, pela dimensão política, o orçamento exerce o papel de sedimentar as incessantes disputas em torno dos recursos públicos e equalizar as relações de poderes políticos imbuídos pelo Executivo e Legislativo.

Em síntese, de acordo com Giacomoni (2012, p. 54), embora o orçamento governamental não seja uma disciplina, é uma área de interesse de várias outras disciplinas de natureza política, econômica, administrativa, jurídica, contábil e financeira. O autor detalha que a natureza política é justificada no processo de avaliação de demandas e escolhas para tomada de decisão dos gestores públicos, enquanto a natureza econômica do orçamento se dá por meio das questões fiscais – receitas, despesas, déficits e dívidas. No contexto jurídico, sua natureza tem origem nas leis onde se estimam as receitas e estabelecem tetos para as despesas. Em consonância com a administração, o orçamento é visto como o plano das realizações da administração pública por meio da gestão eficiente dos recursos. Em uma ótica contábil e financeira, o orçamento se estreita com os fluxos de arrecadação, de pagamento, balanço das contas, resultado patrimonial e global de uma gestão.

Dessa forma, sendo um dos principais instrumentos para a gestão de uma organização, seja ela pública ou privada, o orçamento propicia sustentar o complexo processo decisório, com vistas a alcançar os objetivos estabelecidos. A elaboração do orçamento permite prever os recursos que serão disponibilizados e realocá-los segundo as prioridades estabelecidas em função da política implementada por governantes e administradores, cada um no seu âmbito de atuação (PIRES; MOTTA, 2006).

Vistas algumas das definições de orçamento, verifica-se que não há um conceito único sobre este instrumento. Sua definição evoluiu com o tempo, desde a



mais simples concepção de 1215 na Inglaterra até a complexa elaboração nos governos de hoje (BALEEIRO, 2008). Observa-se que é no orçamento público que se traduzem as medidas governamentais tomadas pelo Estado, sejam elas financeiras, políticas, gerenciais ou econômicas. O orçamento adapta-se às demandas e anseios da sociedade moderna, exigente de maior transparência nos gastos governamentais, evoluindo tanto no conceito, como no próprio instrumento e nas técnicas de planejamento, conforme o papel do Estado (PIRES; MOTTA, 2006).

2.2. SISTEMA ORÇAMENTÁRIO BRASILEIRO

A Constituição Federal de 1988 estabelece um sistema orçamentário por meio de três peças. A Seção II, Arts. 165 a 169 (BRASIL, 1988), elenca os instrumentos de planejamento da administração pública, elaborados pelo Executivo e aprovados pelos Legislativo, que são: Plano Plurianual (PPA), Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e Lei Orçamentária Anual (LOA), articuladas, coerentes e harmônicas entre si.

2.2.1 Plano Plurianual (PPA)

O PPA é um plano de governo que deve ser elaborado pelo Executivo, cuja duração é de 4 anos, que pode ser interpretado como instrumento de planejamento de médio prazo e que deve ter como objetivo principal a condução dos gastos públicos, de maneira racional, de modo a possibilitar a manutenção do patrimônio público e a realização de novos investimentos. Sua característica primordial reside no fato de que é ele quem deve nortear e orientar o governo para a realização de programas de trabalho (ANDRADE, 2010).

Bezerra Filho (2017) coloca que o PPA é um planejamento estratégico quadrienal, que tem vigência a partir do segundo ano de mandato do presidente da República, até o primeiro ano do mandato subsequente. Sua elaboração deve ter por base a identificação dos problemas do país, para que sejam definidas diretrizes a serem seguidas, objetivos, programas de governo, ações e os produtos decorrentes, metas físicas esperadas e levantamento dos custos.



2.2.2. Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO)

A LDO, segundo Andrade (2010), foi também introduzida pela CF/88, sendo um elo entre o PPA e a Lei Orçamentária Anual. Afirma o autor que, na LDO, se definem as diretrizes que orientarão a administração na elaboração e execução da proposta orçamentária, devendo ser selecionadas dentre as diversas ações constadas no PPA, aquelas que serão prioritárias no decorrer da elaboração da LOA e da sua consequente execução. As ações devem ser compatíveis com os recursos públicos arrecadados, o que torna viável a realização das demandas apontadas pela sociedade.

Isso posto, percebe-se que a LDO transcende a estimativa da receita e a fixação da despesa, que são objetos da LOA, sendo sua principal finalidade o planejamento e acompanhamento das finanças públicas, de modo a propiciar garantias para o equilíbrio das contas públicas.

A LDO pode ser considerada uma das fases mais relevantes do processo orçamentário, uma vez que nela há a prerrogativa de negociar possíveis alterações na legislação tributária, os possíveis financiamentos governamentais; as concessões de vantagens e aumento do quadro do funcionalismo público, entre outros. É esta peça que deve conter todas as mudanças a serem requeridas no orçamento, visto que por meio dela devem ser fixadas as regras pelas quais os orçamentos anuais serão elaborados e executados, de modo a assegurar o cumprimento dos Planos Plurianuais.

2.2.3. Lei Orçamentária Anual (LOA)

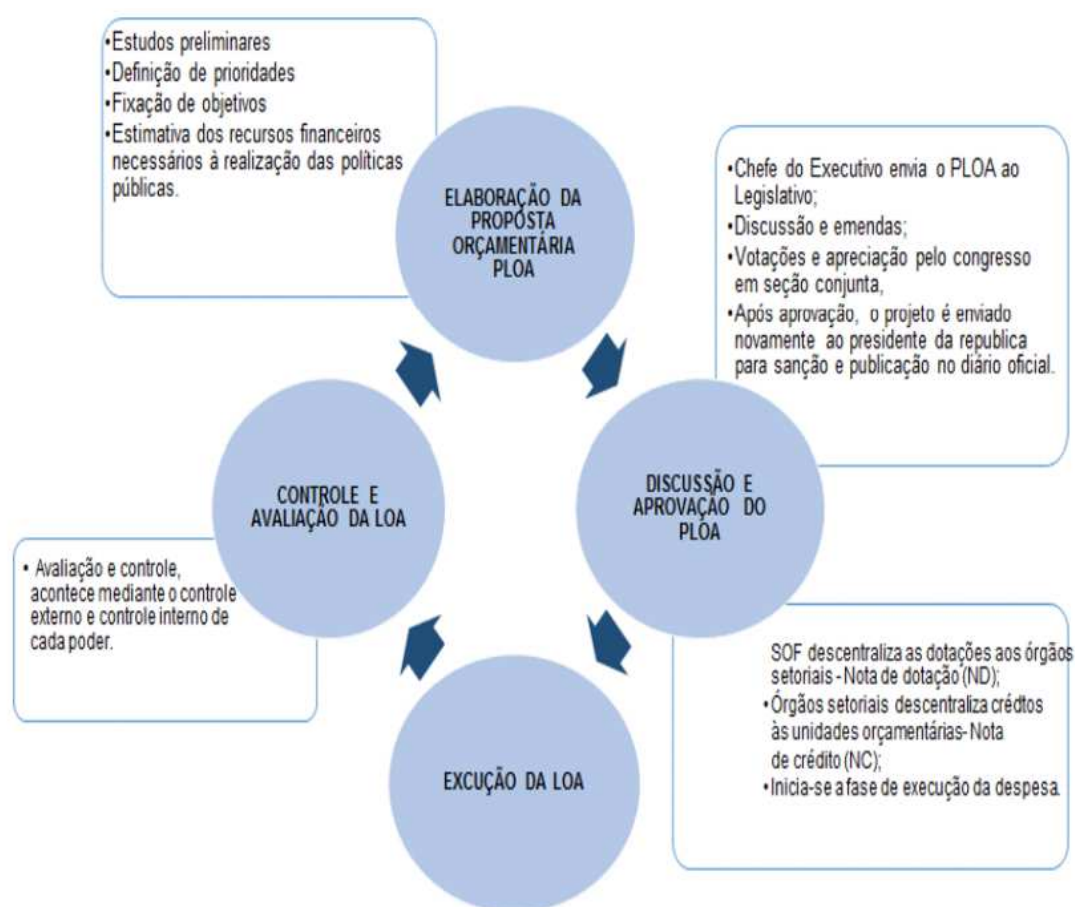
A LOA advém de uma proposta que apresenta, em termos monetários, as receitas e as despesas públicas que o governo espera realizar no período de um exercício financeiro. Essa proposta é submetida ao Legislativo, e se trata de lei autorizativa e não impositiva, o que significa que o gestor do orçamento tem a faculdade de realizar ou não as despesas nela fixadas. A LOA também consolida vários orçamentos, os quais refletem os planos que o governo pretende realizar nas suas diversas áreas de atuação. A LOA abrange um conjunto de previsões de receitas que são distribuídas e fixadas nos mais diversos programas de trabalho para realização das políticas públicas (ANDRADE, 2010).



Em suma, a LOA contém o planejamento anual, onde estão estimadas as receitas e fixadas as despesas do ano subsequente, segundo os programas e ações constantes no PPA e que foram destacados como prioritários na LDO (AZEVEDO, 2013).

De acordo com Bezerra Filho (2017) e Giacomoni (2017), o processo de consecução dos instrumentos de planejamento públicos é cíclico e compreende quatro fases, como evidenciado na Figura 1.

Figura 1 - Ciclo orçamentário



Fonte: Hora (2017) e Giacomoni (2010)

Sanches (1993) argumenta que as fases estão inter-relacionadas, mas ocorrem em momentos distintos e com periodicidades diferentes (PPA – quadrienal, LDO e LOA – anual), sendo importante visualizar o processo considerando esse aspecto temporal.

As fases do ciclo, de acordo com Giacomoni (2017), expressam o seu dinamismo e precisam ser vistas de forma ampla, pois, apesar de ser na fase de



execução que o orçamento é concretizado de forma efetiva, isso só é possível em função das fases anteriores, como também de fases posteriores que devem acontecer para que o processo ocorra integralmente e os objetivos traçados sejam alcançados. O autor complementa enfatizando a necessidade de entender o ciclo de forma integrada, considerando as inter-relações que as fases possuem (GIACOMONI, 2017).

Como pode ser observado, os instrumentos de planejamento funcionam de forma integrada. A LOA, por meio das despesas nela elencadas, tem por objetivo atingir as metas e alcançar os objetivos traçados, segundo as diretrizes constantes na LDO, e ambas devem estar em consonância com o PPA, para assegurar a consecução da estratégia definida pela gestão.

Nesse cenário, o orçamento público, instrumento de planejamento, fruto do processo orçamentário, é de grande importância na gestão dos recursos, pois norteia as ações da administração e propicia a distribuição desses recursos de modo a diminuir as desigualdades sociais e ofertar serviços que atendam às necessidades da população. Ademais, é um instrumento de planejamento que deve integrar os objetivos e propósitos das unidades administrativas (importante às atividades da gestão pública), permitir o controle gerencial e a avaliação das ações implementadas (ROCHA, 2008).

Por fim, há regras básicas que todo orçamento público deve seguir, estando previstos na Constituição Federal, com o objetivo de garantir a racionalidade, transparência e eficiência na elaboração da peça orçamentária. Assim, são princípios orçamentários: a unidade, a anualidade, a universalidade, a totalidade orçamentária, o orçamento bruto, a não afetação das receitas, a legalidade, a exclusividade, a especificação, o equilíbrio, a publicidade e a clareza (MANARA *et al.*, 2017).

2.3. PLANEJAMENTO E ORÇAMENTO PÚBLICO

Para fins do presente trabalho, é de interesse a discussão acerca do planejamento e orçamento públicos. Neste ponto, o orçamento, mais que uma lei, se tornou um dos principais instrumentos de planejamento das ações governamentais, que define as disponibilidades financeiras das despesas para cada função, programa ou ação de governo. Pode-se entender que a efetividade do orçamento ocorre na



medida da sua capacidade de balizar e parametrizar a atuação de governo, ou seja, o orçamento é legítimo quando segue as normas que regem sua função e consegue espelhar, de fato, o gasto público a ser realizado baseado nas escolhas políticas submetidas (ALVES, 2017).

Ao longo do tempo, com o objetivo de aprimorar as práticas administrativas, a gestão pública tem passado por mudanças que impactam o sistema contábil e conseqüentemente o processo orçamentário. O modelo burocrático de administração no setor público, com base no Estado de direito, vigorou do final do século XIX até o início da década de 1980, com a lógica política prevalecendo sobre a administrativa (HOOD; JACKSON, 1991).

Porém, disfunções burocráticas, oriundas do excesso de formalismo, da perda da essência do servir à sociedade, da ineficiência, do clientelismo, do fisiologismo e da razão de ser do Estado, demandaram mudanças na forma de gerir a coisa pública (PALUDO, 2013). Em razão disso, governos de vários países deram início a um processo de reforma nas práticas da gestão, aderindo à *New Public Management* (NPM), modelo gerencial, que trouxe à seara pública elementos do setor privado, incorporando mudanças nas práticas contábeis, orçamentárias e na análise de desempenho, considerando que eficiência e a eficácia seriam atingidas por meio do melhoramento do processo decisório, fruto do aprimoramento das informações produzidas (SILVA, 2016).

No Brasil, a realidade não é diferente, a gestão pública sofreu mudanças e vem passando por modificações, buscando adequar-se à realidade social e econômica do país, aderindo ao modelo gerencial, com o objetivo de aumentar a eficiência produtiva e melhorar a qualidade dos serviços públicos prestados (ABREU; NEIVA; LIMA, 2012).

Nesse contexto, a gestão pública precisa ser planejada de forma estratégica, com definição clara dos objetivos a serem alcançados, pensados não somente para atender às necessidades do exercício fiscal, mas de forma integrada, já que algumas ações terão repercussão em exercícios subsequentes, demandando recursos para sua continuidade (FERREIRA *et al.*, 2016). O planejamento precisa atender às necessidades sociais, mas ao mesmo tempo deve possibilitar o funcionamento eficiente e eficaz da máquina pública, de forma a estruturar a gestão de forma coesa, para que as metas traçadas sejam alcançadas com viabilidade política e econômica



(FERREIRA *et al.*, 2016).

E é um planejamento adequado que diferencia a má da boa gestão (COUTO; BARBOSA NETO; RESENDE, 2018). Uma gestão próspera deve ter por base uma dimensão técnica, formada por servidores qualificados, que pensam as ações de forma sistematizada, e uma dimensão política, voltada a atender aos anseios sociais, com recursos destinados às necessidades da população, de forma abrangente, que contemplem saúde, educação, segurança, infraestrutura, dentre outros.

Assim, planejar não pode ser visto apenas como a sistematização de receitas e despesas, mas pensar cenários que viabilizem atingir os objetivos e as metas traçadas. É uma realidade que demanda ferramental administrativo consistente, com base em informações relevantes, de forma a racionalizar o processo, já que este ocorre em um contexto de disputas políticas e recursos cada vez mais escassos (FERREIRA *et al.*, 2016).

Se o orçamento não estiver integrado ao planejamento das instituições sua efetividade pode ficar comprometida, à medida que uma distorção entre o planejado e o orçado pode comprometer todos os resultados almejados pela organização, sendo necessária a integração entre os setores que atuam em áreas específicas, buscando sempre a relação entre planejamento e orçamento a fim de obter uma execução dos programas e ações de acordo com o programado pelas unidades administrativas e executivas do governo.

Nessa seara, observa-se que tudo isso ocorre em um contexto onde há relações de poder envolvidas, normalmente conflitantes, por meio de um processo decisório fruto de análises e negociações. Assim, os objetivos traçados podem ser definidos de acordo com as reais necessidades da instituição, com vistas a atender o interesse público e do cidadão. O planejamento precisa ser pensado de forma que o foco não seja apenas manter a operacionalidade da máquina pública, mas que também contemple o desenvolvimento, de forma sustentável, com recursos destinados a investimentos de qualidade. Face esse contexto, planejamento público no Brasil se mostra mais complexo a cada dia (AZEVEDO; AQUINO, 2016).



3. CONTRATAÇÕES PÚBLICAS

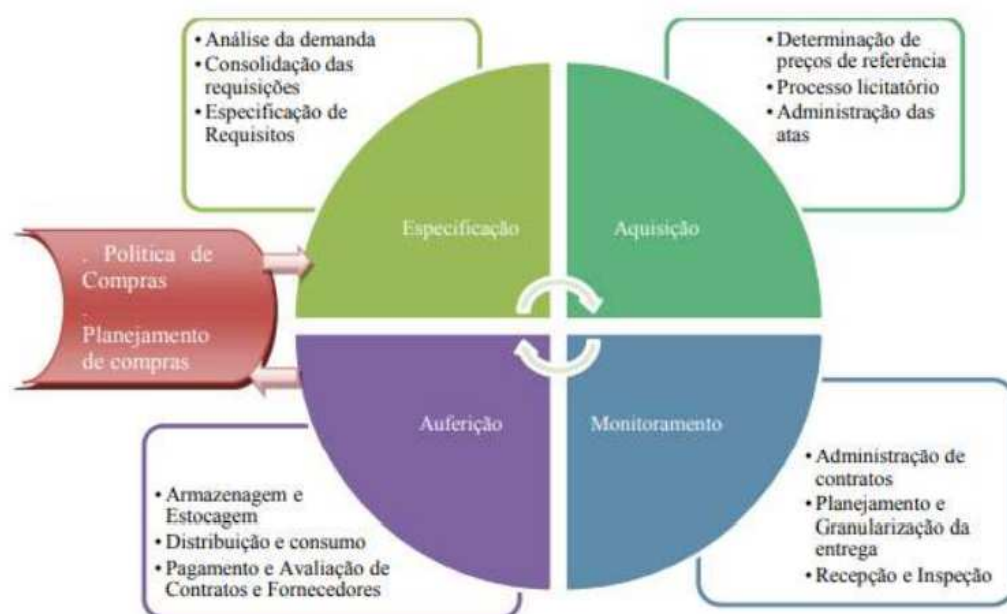
Com vistas à compreensão dessa temática, haja vista a centralidade das compras públicas neste trabalho, nos próximos tópicos aprofunda-se nesse estudo, primeiramente sobre o que vem a ser as compras e contratações públicas, após o que o plano de contratações anual, instrumento de governança em aquisições, e, por fim, a condução da relação com a orçamento público.

3.1 COMPRAS E CONTRATAÇÕES PÚBLICAS

Essencialmente, as compras e contratações devem observar o rito da licitação pública, previsto na Constituição Federal de 1988 e normatizado pelas Leis nº 8.666/93 (Lei de Licitações e Contratos), nº 10.520/02 (Lei do Pregão), nº 12.462/11 (Lei do RDC), e, mais recentemente, a Lei nº 14.133 (Nova Lei de Licitações e Contratos), o novo marco legal das contratações públicas, já vigente. Trata-se de procedimento administrativo formal mediante o qual a Administração Pública convoca, seguindo condições estabelecidas previamente em instrumento convocatório adequado, empresas interessadas na apresentação de propostas para o atendimento a determinada necessidade, seja o fornecimento de um bem ou a execução de um serviço (TCU, 2010). Nesse sentido, conforme preceituam Teixeira, Silva e Salomão (2014), a licitação não é um sistema, mas um meio técnico-legal, um procedimento administrativo, ou seja, uma sucessão de etapas ordenadas.

Ferrer e Santana (2015) desenham o ciclo completo das aquisições governamentais, que começa no dimensionamento da demanda e termina na avaliação de contratos e fornecedores, conforme mostra a Figura 02. Não se olvida, no entanto, que o planejamento das compras deve permear todo o ciclo, iniciando, no mínimo, um ano antes da efetivação da compra ou contratação, quando da elaboração do orçamento anual. E, segundo Ferrer e Santana (2015), as fases do ciclo nunca devem ser reduzidas a procedimentos formais, concatenados e sequenciados, reduzindo-o a um mero procedimento formal de todo divorciado das demais partes que o integram.



Figura 02 - Ciclo de aquisição

Fonte: Adaptado de Ferrer e Santana (2015)

No que se refere ao seu posicionamento organizacional, a área de compras deve estar integrada junto ao processo de logística e de gestão de suprimentos das organizações, como um processo transversal que perpassa as diversas áreas da estrutura organizacional, em termos operacionais, táticos e estratégicos (DOURADO, 2020).

É neste aspecto que reside uma das dificuldades da atividade de compras públicas, que na maioria das vezes não é vista de forma estratégica, e, desta forma, acaba não participando ou sendo levada em consideração na tomada de decisão (FERRER; SANTANA, 2015).

No entanto, em que pese o fato de que no setor público, as compras de pequenos objetos para o dia a dia e a contratação de serviços complexos estejam subordinadas à mesma lei, de parafusos a tomógrafos computadorizados, de pequenos reparos a grandes projetos de engenharia, a abordagem da gestão pública deixa um grande espaço para mudanças e melhorias. Neste contexto, a governança e a gestão das compras públicas devem ser o foco do processo, tendo uma visão multidimensional e que envolve todo o ciclo das compras públicas, integrando-se a gestão da cadeia de suprimentos e ao planejamento organizacional (DOURADO,



2019; TERRA, 2018).

Este trabalho terá como foco de pesquisa o Plano de Contratações Anual, primeiramente por ser ter sido positivado na nova lei de licitações, Lei nº 14.133/2021, bem como por fazer parte de recomendações recorrentes no bojo dos acórdãos exarados pelo TCU.

3.2 PLANO DE CONTRATAÇÕES ANUAL

A patente insipiência de governança de compras evidenciou-se lugar comum na Administração Pública, consoante auditorias capitaneadas pelo Tribunal de Contas da União (TCU). Tais auditorias culminaram em um apanhado de acórdãos dos quais se destaca a unanimidade de apontar o desenvolvimento de um plano anual de compras como traço basilar à consecução da almejada governança em aquisições. A falta de planejamento teve papel de destaque por responder por estigmas como fracionamento de despesas, compras emergenciais desnecessárias, má caracterização do objeto e, aspecto mais afeto ao presente trabalho, execução orçamentária e financeira insatisfatória.

O TCU, de forma mais emblemática, exarou a seguinte recomendação, no bojo do Acórdão nº 2.622/2015 – TCU – Plenário: realizar planejamento das aquisições, materializando o resultado em um plano anual de aquisições. As recomendações do TCU, no que diz respeito ao plano de compras e contratações, deram-se exatamente como segue:

Execute processo de planejamento das aquisições, contemplando, pelo menos:

- Elaboração, com participação de representantes dos diversos setores da organização, de um documento que materialize o plano de aquisições, contendo, para cada contratação pretendida, informações como: descrição do objeto, quantidade estimada para a contratação, valor estimado, identificação do requisitante, justificativa da necessidade, período estimado para aquisição (e.g., mês), **programa/ação suportado (a) pela aquisição, e objetivo (s) estratégico (s) apoiado (s) pela aquisição;**

A Lei nº 14.133/2021 solidificou entendimento, conforme segue:

Art. 12. No processo licitatório, observar-se-á o seguinte:

VII - a partir de documentos de formalização de demandas, os órgãos responsáveis pelo planejamento de cada ente federativo poderão, na forma de regulamento, elaborar plano de contratações anual, com o objetivo de **racionalizar as contratações dos órgãos e entidades sob sua**



competência, garantir o alinhamento com o seu planejamento estratégico e **subsidiar a elaboração das respectivas leis orçamentárias**.

§ 1º **O plano de contratações anual** de que trata o inciso VII do **caput** deste artigo deverá ser divulgado e mantido à disposição do público em sítio eletrônico oficial e **será observado pelo ente federativo na realização de licitações e na execução dos contratos. (BRASIL, 2021, ART. 12, VII)**

Concernente ao objeto desse trabalho, é nesse intento que se insere o Plano de Contratações Anual, que se trata de esforço de inovação disruptiva, que visa não só trazer significativas vantagens em termos de gestão interna das aquisições e contratações, mas também, numa visão mais ampla, a alinhar as organizações do setor público em uma direção estratégica, de aprimoramento e fortalecimento da governança, aspirando a melhor atender os interesses do cidadão, além de institucionalizar rotinas mais racionais de compras e contratações e a maior transparência na intenção de dispêndio de recursos públicos. Assim, vislumbram-se os seguintes avanços na implementação e execução de um Plano Anual de Contratações:

1. Subsídio ao orçamento: Via de regra, o planejamento das compras e contratações deve anteceder e servir como fundamento básico para a elaboração do orçamento. A Lei nº 14.133/2021, de certa forma, veio a suplantar uma deficiência na construção da Lei Orçamentária Anual, da qual se valem as unidades administrativas meramente como uma divisão de valores em grupos de natureza de despesa. Montantes definidos na LOA são utilizados pelos órgãos e entidades como uma espécie de cheque em branco.
2. Articulação com o orçamento: O orçamento passa a ser mais bem gerido. Possibilita realizar, a partir da análise das demandas postas no Plano, das datas informadas pelas unidades requisitantes, do valor estimado da contratação e do tipo da natureza de despesa (custeio ou investimento); o acompanhamento da execução do orçamento ao logo do exercício, de forma homogênea. O PCA torna-se a base qualitativa e temporal para nortear as prioridades que responderão pela execução



orçamentária. É com base no Plano que se terá a informação acerca de quais demandas de investimento, por exemplo, devem ser priorizadas.

3.3 PLANEJAMENTO E LICITAÇÕES PÚBLICAS

A nova Lei de Licitação, Lei n. 14.133/2021, inovou ao abordar o planejamento como princípio, conforme art. 5º:

Art. 5º Na aplicação desta Lei, serão observados os princípios da legalidade, da impessoalidade, da moralidade, da publicidade, da eficiência, do interesse público, da probidade administrativa, da igualdade, **do planejamento**, ... (BRASIL, 2021, ART. 5º)

Segundo Justen Filho (2021), o princípio do planejamento significa o dever de previsão das ações futuras, abrangendo inclusive eventos não relacionados diretamente à atuação administrativa, de modo a adotar as providências mais adequadas e satisfatórias para a realização das finalidades pretendidas.

A nova Lei abordou ainda com maiores detalhes o planejamento da licitação, essencial à fase preparatória dos certames, nos termos do art. 18:

Art. 18. **A fase preparatória do processo licitatório é caracterizada pelo planejamento e deve compatibilizar-se com o plano de contratações anual** de que trata o inciso VII do caput do art. 12 desta Lei, sempre que elaborado, **e com as leis orçamentárias**, bem como abordar todas as considerações técnicas, mercadológicas e de gestão que podem interferir na contratação. (BRASIL, 2021, ART. 18)

Na mesma linha, ainda, o art. 11, parágrafo único, da Nova Lei estabeleceu que a alta administração do órgão contratante ou entidade é responsável pela governança das contratações e deve implementar processos e estruturas, inclusive de gestão de riscos e controles internos, para avaliar, direcionar e monitorar os processos licitatórios e os respectivos contratos, promovendo um ambiente íntegro e confiável, **assegurando o alinhamento das contratações ao planejamento estratégico e às leis orçamentárias e promover eficiência, efetividade e eficácia em suas contratações.**



Isto é, o planejamento impõe a criação de procedimentos da atividade administrativa e produz a redução do subjetivismo decisório, fortalecendo escolhas racionais da administração e a gestão eficiente dos recursos (JUSTEN FILHO, 2021).

Em outras palavras, a norma implica um maior envolvimento daqueles que tomam as decisões no âmbito da Administração Pública com as leis orçamentárias, para, com isso, fomentar a criação de um cenário em que as contratações realizadas sejam mais adequadas, com a alocação racional e eficiente dos recursos públicos para atendimento das reais necessidades da coletividade. Pode até parecer que isso é (ou deveria ser) óbvio quando se trata de Administração Pública, mas não o é.

4. RELAÇÃO COM O ORÇAMENTO PÚBLICO

Em conformidade com a proposta deste trabalho, a LOA é a lei orçamentária mais importante, pois projeta as receitas e delimita as despesas para o ano seguinte a sua elaboração, especificamente, discriminados por códigos de receitas e despesas que desdobram em oito dígitos, conforme a categoria econômica, origem, espécie, desdobramento e tipo. Uma vez aprovada a LOA, cabe aos órgãos públicos a sua execução, que notadamente se caracteriza por despesas, seja de capital ou correntes.

Percebe-se que, uma vez o orçamento anual liberado, não implica que sua execução esteja na plenitude assegurada, pois necessita previamente se proceder licitações públicas para compras ou contratações, que asseguram aos órgãos públicos seu funcionamento e prestação de serviços à sociedade.

Também se percebe que, em detrimento da obrigatoriedade, salvo exceções, de procedência dos processos licitatórios, presume-se que falhas nesses processos comprometem a execução do orçamento anual do órgão. Nessa linha, verifica-se que os órgãos públicos estão expostos a fatores que muitas vezes não estão sujeitos ao controle do gestor público. Por exemplo, os recursos orçamentários a serem disponibilizados na LOA estão fora do controle dos órgãos públicos. Também se nota que falhas internas nos processos licitatórios podem macular parcial ou totalmente o processo, gerando retrabalhos e comprometendo a execução do orçamento.

Sendo assim, para aprimorar a gestão pública e a eficiência dos gastos públicos, os trabalhos de planejamento das aquisições e contratações são



fundamentais para que as licitações sejam bem-sucedidas e o orçamento público possa ser utilizado da melhor forma possível, visando o bem público. Nessa toada, Galavoti (2008) diz que planejar é essencial para uma administração eficiente e eficaz, é o indicador dos rumos para a boa ou má gestão. Pode-se, dessa forma, observar que planejar, para o orçamento público, significa ter conhecimento prévio das necessidades, além de ser o exercício de adequar os recursos financeiros disponíveis à concretização das ações.

5. PLANEJAMENTO ORÇAMENTÁRIO X EXECUÇÃO ORÇAMENTÁRIA

Durante o planejamento orçamentário, estima-se a receita e fixa-se a despesa para um determinado exercício. Depois de elaborada, consolidada, aprovada, sancionada e publicada, a LOA permite que os recursos nela previstos sejam aplicados com vistas ao alcance dos objetivos e metas definidos na fase de programação. A partir de então, começa a fase de execução dos orçamentos (ENAP, 2014).

De forma geral, pode-se definir **execução orçamentária** como sendo a utilização dos créditos orçamentários (dotação ou autorização de gasto) consignados na LOA. Por sua vez, a **execução financeira** representa a utilização de recursos financeiros (dinheiro) seguindo uma programação financeira (ENAP, 2014).

Por meio da execução orçamentária e da financeira é possível acompanhar e analisar as ações governamentais - projetos e(ou) atividades - executadas e a serem desenvolvidas, bem como a aplicação dos recursos públicos em determinado período por uma instituição pública - Unidade orçamentária (UO).

6. EXECUÇÃO ORÇAMENTÁRIA X LICITAÇÕES PÚBLICAS

Cada vez mais materiais e serviços são demandados para o bom funcionamento da Câmara dos Deputados. Existe a necessidade de uma gama de itens como: serviços e produtos de tecnologia da informação, material médico, armas e munições, serviços de copa e limpeza, segurança, mídias digitais, obras e reformas, entre tantos outros. Porém, o ato de comprar é bem complexo para o setor público, que é obrigado a respeitar várias normas e responder perante órgãos de controle



externo (HORA, 2017).

A execução orçamentária desses itens representa boa parte de todo o orçamento disponível, conforme se vê adiante, levando-se em conta tanto o custeio (outras despesas correntes) quanto o investimento, e é por essa razão que se faz necessário cada vez mais um aprimoramento efetivo do planejamento, principalmente, sem desperdiçar o dinheiro público.

Planejar bem não significa gastar bem, são etapas independentes; porém, uma unidade orçamentária que planeje de forma aleatória, tem uma alta probabilidade de atingir resultados ineficientes (HORA, 2017).

A Câmara dos Deputados, por meio da sua unidade orçamentária específica, tem, assim como outros órgãos, a sua própria dotação, e por meio de tantos produtos e serviços comprados e executados durante um ciclo orçamentário é uma grande demandante de orçamento.

O governo federal brasileiro gasta, em média, 15% do PIB, ou R\$ 900 bilhões, na compra de bens e serviços, incluindo nos cálculos as despesas efetuadas por estados, municípios e estatais (MUNDIAL BANCO, 2017; RIBEIRO, INÁCIO, TORTATO, & LI, 2018). Assim, para fazer um planejamento orçamentário adequado, avança-se em diversos e relevantes aspectos. O primeiro deles é que os objetivos estratégicos da instituição passam a ser bem definidos, pois, dessa forma, determina-se a direção a ser seguida pela organização. Além disso, os objetivos e ações das compras e contratações são também definidos e podem ser alinhados com esses objetivos estratégicos institucionais. As contratações de forma geral passam a ter raízes no planejamento estratégico institucional; deixa-se, portanto, de fazer licitação por licitação, mas sim licitação em benefício da organização (CAVALCANTI, 2015, p.73).

7. MÉTODO

Em acordo com Toledo (2009), o objetivo geral do método de pesquisa é encontrar respostas ou soluções aos problemas por meio de uma investigação organizada, crítica, sistemática, científica e baseada em dados observados. O papel da metodologia da pesquisa, entretanto, é guiar o processo da pesquisa por meio de um sistema dos procedimentos.



Quanto à abordagem, segundo Gerhardt e Silveira (2009) esta é uma pesquisa qualitativa. As autoras afirmam que é característica desse tipo de pesquisa o aprofundamento da compreensão das atividades de um grupo social, de uma organização, entre outros.

Nessa linha, esta pesquisa é do tipo exploratória, por meio de estudo de caso. Para Gil (2002), pesquisas exploratórias têm como objetivo possibilitar maior familiaridade com o problema e com propósito de torná-lo mais explícito ou de construir hipóteses. Na maioria dos casos, as pesquisas exploratórias envolvem um levantamento bibliográfico ou observações dos processos de trabalho realizados com pertinência ao problema pesquisado.

Eisenhardt (1989) ensina que uma das singularidades da utilização do método do estudo de caso é a comparação dos resultados levantados com a literatura existente, característica que amplia a qualidade do trabalho científico.

A primeira parte da pesquisa consiste em verificar dados secundários como o percentual da relação entre os valores empenhados e os créditos iniciais disponibilizados na LOA e o que foi solicitado face ao que foi executado no Plano de Contratações Anual da Câmara dos Deputados.

Esta relação verificará a eficiência do planejamento no que se refere às rubricas **outras despesas correntes e investimentos** realizados nos últimos anos pela Câmara dos Deputados. Segundo Gerhardt e Silveira (2009), dados secundários são aqueles que já foram coletados, tabulados, ordenados e, às vezes, até analisados, com propósitos diversos do atendimento às necessidades da pesquisa em andamento.

A segunda parte da pesquisa é dedicada à contextualização teórica do problema e a seu relacionamento com o que tem sido apurado a seu respeito: quais os motivos de um mau planejamento e, conseqüentemente, uma execução orçamentária ineficiente.



O referencial teórico deu-se sobre os instrumentos que são disponibilizados para o planejamento orçamentário, livros e periódicos publicados sobre orçamento público, governança em aquisições, licitações e contratos, além de acórdãos do Tribunal de Contas da União sobre a temática. Segundo Beuren *et al.* (2003), a pesquisa documental vale-se de materiais que não receberam ainda um tratamento analítico ou que ainda podem ser reelaborados de acordo com o objetivo da pesquisa.

7.1 A ESCOLHA PELA CÂMARA DOS DEPUTADOS

A escolha pela Câmara dos Deputados deu-se, primeiramente, por conveniência, pelo fato de a autora desse estudo de caso ser servidora da instituição, por uma predisposição da organização em permitir a pesquisa e pelo grande volume orçamentário que é executado anualmente. Durante a coleta de dados, houve a facilidade de acesso a documentos – mediante uso da rede interna (intranet) do órgão, bem como dados abertos em sua grande maioria.

No que tange à especificidade do processo de compras e contratações na Câmara dos Deputados, frisa-se sua representatividade (tanto em termos número de ritos de compra, por período, quanto em montante despendido). A título de ilustração, no ano de 2018, foram realizados 496 processos licitatórios, perfazendo um montante de R\$ 245.249.227, 57.

Notadamente, quanto ao objeto de pesquisa, era necessário que o órgão tivesse envidado esforços para implementar o instrumento de governança Plano de Contratações Anual, e agora determinado pela Lei n. 14.133/2021, o que ocorreu na Câmara dos Deputados desde 2016 (Acórdão TCU nº 2.622/2015), além de realizar, obrigatoriamente seu planejamento orçamentário anual (PLOA). A Casa Legislativa, em razão das recomendações exaradas pelo Tribunal de Contas da União, alterou suas rotinas processuais de trabalho e implementou Plano de Contratações, sendo, portanto, adequada ao objeto desta pesquisa.

De forma geral, o objetivo da pesquisa proposta é identificar e analisar a **relação do plano de contratações anual e planejamento orçamentário, em face da almejada racionalização do gasto público, alinhado aos objetivos**



estratégicos do órgão. Isso se dá, precipuamente, pela obrigatoriedade que a nova lei de licitações trouxe, de determinar que o PCA é subsídio para o PLOA.

As informações coletadas pela pesquisa documental serão confrontadas com o Sistema Integrado de Planejamento e Orçamento (SIOF), que é o sistema informatizado que suporta processos de planejamento e orçamento do Governo federal. Por meio do acesso à internet, os usuários dos diversos órgãos setoriais, unidades orçamentárias e agentes técnicos integrantes do sistema de planejamento e orçamento da união, bem como outros sistemas automatizados, registram suas operações, o acesso é aberto ao público em geral, desta forma é possível que todos efetuem suas consultas on-line (SIOF,2022).

Quanto à estrutura do trabalho, assim se desenvolve: inicialmente, elaborou-se a fundamentação teórica do planejamento orçamentário e uso do Plano de Contratações Anual, na qual se justifica a realidade a ser apurada por meio de autores referenciados e legislação pertinente ao assunto; em seguida, foram levantados os dados da entidade e calculados a relação tanto da LOA quanto do PCA, entre os valores empenhados e pagos e o dotação inicial disponibilizados nos últimos 3 anos no que se refere às aquisições das seguinte naturezas de despesas: outras despesas correntes e investimentos; a fim de diagnosticar a sua realidade.

Por fim, sendo um dos objetivos específicos deste trabalho, elencaram-se os possíveis motivos para o mau planejamento e conseqüente ineficiência na execução orçamentária, caso exista, realizando-se uma análise das informações com o objetivo de responder à questão-problema estabelecida para a pesquisa.

8. PLANEJAMENTO ORÇAMENTÁRIO PARA NOVAS COMPRAS E CONTRATAÇÕES

Esta parte do trabalho tem como objetivo identificar como é realizado o planejamento orçamentário da Câmara dos Deputados no que se refere às licitações que irão ocorrer no exercício seguinte ao planejamento da LOA, verificar o índice de produtividade nas



contratações e descrever e analisar possíveis fatores determinantes para a ineficiente execução orçamentária, caso exista.

Conforme disposto na Portaria-DG nº 267/2016:

Art. 3º Caberá à Coordenação de Compras a consolidação e a elaboração da minuta do Plano Anual de Compras e Contratações, ouvidos os órgãos supridores, para fins de aprovação por parte do Diretor-Geral.

À luz desse dispositivo, elabora-se o Plano de Contratações Anual da Câmara dos Deputados para os exercícios subsequentes, a **iniciar sua vigência em 01 de julho de cada ano.**

A recomendação de desenvolvimento de um plano de contratações anual advinha, inicialmente, de um conjunto de acórdãos² proferidos pelo Plenário do Tribunal de Contas da União desde 2015, com o intuito de aprimorar a governança de compras na Administração Pública. Contudo, como já dito, a partir de 2021, tal exigência está positivada na nova Lei de Licitações e Contratos Administrativos — Lei n. 14.133, de 1º de abril de 2021.

Em uma confluência de esforços de diversos setores desta Casa Legislativa, a primeira edição do planejamento de compras da Câmara — o PACC 2017 — foi disponibilizada em fins de 2016. Desde então, é imprescindível instrumento de gestão e previsão de despesas, subsidiando, em um primeiro momento, a proposta de lei orçamentária anual e, posteriormente, sendo alvo de reprogramações e priorizações para se adequar à efetiva disponibilização de recursos.

A elaboração dos PCAs se dá conforme propugnado pelo TCU, nos acórdãos já mencionados, e é aprimorada ao longo dos anos. A Central de Compras, unidade da Câmara dos Deputados, organiza e executa um processo de oito etapas, ao fim do qual submete à aprovação final o Plano para o exercício seguinte. Tal processo é assim ilustrado pela figura 3:

² Em rol não exaustivo: Acórdãos nº 2.328/15, 2.622/15, 2.743/15, 2.749/15, 2.831/15, 1.414/16, 2.352/16, 2.453/16, todos Plenário – TCU.



Figura 3 - Metodologia de elaboração do PCA



Fonte: elaborada pela autora

8.1.1 Publicidade aos órgãos em relação aos prazos para elaboração do Plano

No início de cada ano, estabelece-se um plano de comunicação e divulgação dos prazos para elaboração, com matérias na intranet e avisos por *e-mail marketing*. O cronograma de cada etapa do PCA é disponibilizado na intranet, em página específica para tal fim.

8.1.2. Levantamento de demandas pelos solicitantes, consolidação pelos fornecedores e análise dos dados

Aberta a primeira fase de elaboração do plano, os órgãos solicitantes (todo e qualquer unidade da casa que demande materiais e serviços) comunicam suas necessidades de materiais e serviços aos respectivos órgãos fornecedores (unidades competência por controlar aquisição de um rol de materiais e serviços sob sua competência, além de realizar o controle orçamentário para as devidas aquisições), registrando documentos de oficialização de demanda (DODs) na ferramenta própria de tecnologia da informação (WSA – Central de Compras).

Findado esse prazo, os fornecedores compilam as demandas (próprias e dos



solicitantes), consolidando-as em itens provisórios a serem enviados à área de compras responsável. Organiza-se todos os itens e os analisa quanto a, entre outros pontos, descrição do objeto; valor estimado; possibilidade de junção com itens semelhantes ou de mudança para outro supridor, em atendimento à Portaria n. 192/2016 (atualizada pela Portaria n. 46/2021).

8.1.3. Versão preliminar e programação dos itens de despesa

Os itens, conforme Figura 3, são reunidos em versão preliminar do PCA, encaminhada, no início do mês de abril, à apreciação da autoridade competente. Essa primeira submissão, cabe ressaltar enfaticamente, visa obter um expedito aval, das instâncias superiores, para a continuidade da elaboração do PCA. Nesta fase, em análise estritamente quantitativa, as mesmas instâncias têm a prerrogativa, se considerarem pertinente, de determinar a exclusão de itens inexecutáveis no exercício vindouro ou que não são se coadunam com os objetivos estratégicos da Câmara dos Deputados.

Figura 4 – Exemplos de itens no Plano de Contratações Anual

2023179	99/2023	296	DIREX	DIRETORIA EXECUTIVA DE COMUNICAÇÃO E MÍDIAS DIGITAIS	DIREX	Aquisição de equipamentos, dispositivos e acessórios para equipamentos de gravação externa. (COTEC)	Permitir uma melhor qualidade de imagens captadas pelos equipamentos de gravação externa e substituição de equipamentos obsoletos ou danificados.	Investimentos
2023180	158/2023	437	DITEC	DIRETORIA DE INOVAÇÃO E TECNOLOGIA DA INFORMAÇÃO	DITEC	Atualização da infraestrutura dos postos de votação do plenário Ulysses Guimarães	Os postos atualmente em utilização já se encontram com mais de 10 anos de uso, necessitando assim de hardware mais atual para que a disponibilidade do sistema de votação mantenha-se adequada. Ex: os	Investimentos

Fonte: PCA

Reitera-se a importância de a autorização pela autoridade competente ser realizada em tempo hábil para embasar a elaboração da proposta de Lei Orçamentária Anual, a qual se submete a prazos legais. Conforme disposto no art. 12, inciso IV, da nova Lei de Licitações n. 14.133/2021:

VII - a partir de documentos de formalização de demandas, os órgãos responsáveis pelo planejamento de cada ente federativo poderão, na forma de regulamento, elaborar plano de contratações anual, com o objetivo de racionalizar as contratações dos órgãos e entidades sob sua competência, garantir o alinhamento com o seu planejamento estratégico e **subsidiar a elaboração das respectivas leis orçamentárias (BRASIL, 2021, ART. 12, VII)**

8.1.4. Classificação da complexidade e distribuição das demandas ao longo do exercício – Calendário de Compras

Os itens do PACC são categorizados, de acordo com o valor estimado, como



de complexidade “Alta” (acima de R\$ 20 mil) ou como “Dispensa de licitação” (até R\$ 20 mil). Referida classificação se presta, em especial, como parâmetro para elaborar o calendário de compras/serviços. A depender da complexidade, informa-se ao supridor quando o processo deve ser enviado à licitação.

Referida estimativa, porém, é uma expectativa de início, que pode mudar ao longo do ano, devido a exclusões de itens, alterações de data final e de entrada, adequação do PCA ao planejamento orçamentário, além da inclusão de itens por DODs de Exceção. A obediência a tal calendário de compras é o cerne para uma boa execução orçamentária no que se refere às compras e contratações.

8.1.5. Versão final do PCA

Após ajustes e consolidação, culmina-se na versão final do PACC, a qual é submetida, por meio de relatório, à aprovação das instâncias competentes. A versão final do PCA nada mais é que uma tabela com todos os itens de compras e contratações para o exercício seguinte.

8.1.6. Adequação do Plano à LOA

Inicialmente, o PCA se presta a subsidiar a elaboração da Proposta de Lei Orçamentária Anual. Posteriormente, aprovada a LOA, o PCA deve ser esteio à reprogramação orçamentária da Casa. Salienta-se que o PCA é o instrumento de gestão à disposição da Alta Administração, que traz visão sistêmica de todas as compras e contratações da Câmara dos Deputados para o exercício seguinte, possibilitando cortes e prioridades, além de uma alocação mais eficiente dos recursos orçamentários entre os órgãos internos da Casa.

O parágrafo único, do art. 11, da Lei n. 14.133, dispõe que “*A alta administração do órgão ou entidade é responsável pela governança das contratações e deve ... assegurar o alinhamento das contratações ao planejamento estratégico e às leis orçamentárias...*”. Assim, a Casa deve se utilizar dessa ferramenta para fins de reprogramação orçamentária, tendo em vista que é objeto de trabalho também dos órgãos supridores.

Quanto à Lei Orçamentária Anual, após a aprovação da Proposta Orçamentária no âmbito da Câmara dos Deputados, os valores são inseridos no SIOP, que é utilizado por toda a esfera federal para a exposição do Projeto de Lei Orçamentária Anual (PLOA) ao ME, dentro do prazo estipulado (SIOP, 2022). Após esta etapa, o



Projeto de Lei é votado e aprovado até o final de cada ano, em regra.

Com a Lei Orçamentária aprovada pelo Presidente da República, o crédito inicial disponível, a Câmara dos Deputados tem agora meios de executar as suas ações orçamentárias planejadas e as suas finalidades, conforme seus normativos internos.

9. A EXECUÇÃO ORÇAMENTÁRIA DE 2019 A 2022

Nesta parte da pesquisa, fez-se um levantamento de todas as despesas executadas entre os anos de 2019 até 2022 no que concerne às licitações realizadas pela Câmara dos Deputados, previstas no Plano de Contratações Anual, face às despesas correntes discricionárias e os investimentos. O intuito foi verificar a relação dos valores efetivamente empenhados com o valor que foi disponibilizado no início do ano orçamentário, bem como a execução dos itens do PCA planejados no ano anterior, e assim, consolidá-los na tabela e gráficos a seguir.

A Tabela 1 traz os montantes programados, disponibilizados e executados relativos ao orçamento anual, separados por ano e por grupo de natureza de despesa.

Tabela 1 - Planejamento e execução orçamentária

Ano	Órgão Orçamentário	Grupo de Despesa	Projeto de Lei	Dotação Inicial	Empenhado	Liquidado	Pago
2019	01000 - Câmara dos Deputados	1 - Pessoal e Encargos Sociais	5.013.643.067	5.033.233.462	4.873.092.242	4.873.092.242	4.872.198.852
		3 - Outras Despesas Correntes	1.122.338.824	1.122.338.824	985.563.780	904.499.308	902.108.991
		4 - Investimentos	180.074.365	155.687.546	22.610.674	12.990.778	11.013.401
2020	01000 - Câmara dos Deputados	1 - Pessoal e Encargos Sociais	5.030.779.616	5.030.779.616	4.859.060.468	4.859.060.468	4.859.060.468
		3 - Outras Despesas Correntes	1.100.989.301	1.094.803.910	893.124.980	798.389.187	796.322.618



Ano	Órgão Orçamentário	Grupo de Despesa	Projeto de Lei	Dotação Inicial	Empenhado	Liquidado	Pago
		4 - Investimentos	133.359.352	133.331.902	40.209.270	29.156.592	29.123.405
2021	01000 - Câmara dos Deputados	1 - Pessoal e Encargos Sociais	5.113.797.708	5.113.797.708	4.858.832.534	4.858.832.534	4.857.275.585
		3 - Outras Despesas Correntes	1.167.324.596	1.167.324.596	969.695.333	841.895.597	840.081.491
		4 - Investimentos	180.455.812	180.455.812	11.661.600	7.389.008	7.383.651
2022	01000 - Câmara dos Deputados	1 - Pessoal e Encargos Sociais	5.414.698.028	5.407.459.927	5.399.634.525	3.496.959.897	3.496.106.658
		3 - Outras Despesas Correntes	1.364.797.795	1.364.797.795	1.109.098.074	709.832.654	703.855.309
		4 - Investimentos	186.798.109	186.798.109	41.423.021	23.233.212	16.944.930

Fonte: SIOPE (2022)

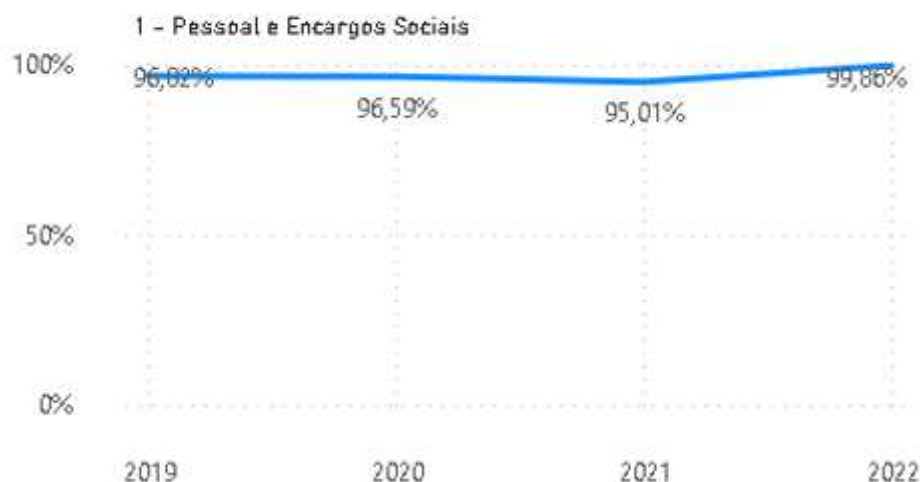
Partindo-se da averiguação das despesas por grupo, percebe-se que as de Pessoal e Encargos Sociais são as que absorvem a maior parte do orçamento, tanto no planejamento (créditos autorizados na LOA) quanto na execução (despesa empenhada), conforme Tabela 1. Isso ocorre devido à concentração de ações oriundas de pagamentos de folha de pessoal e encargos sociais, as quais concentram o maior volume de créditos entre as ações. Além disso, observa-se que, senão a totalidade, quase que o montante total solicitado quando do PLOA, foi creditado em dotação inicial. Repara-se ainda uma boa execução do orçamento nesse grupo de natureza de despesa, acima de 95% nos anos analisados, conforme ilustrado no Gráfico 1.



Gráfico 1 - Programação e execução orçamentária de Pessoal e Encargos Sociais
Dotação Inicial x PLOA



Empenhado x Dotação Inicial



Fonte: elaborado com base nos dados do SIOPE (2022)

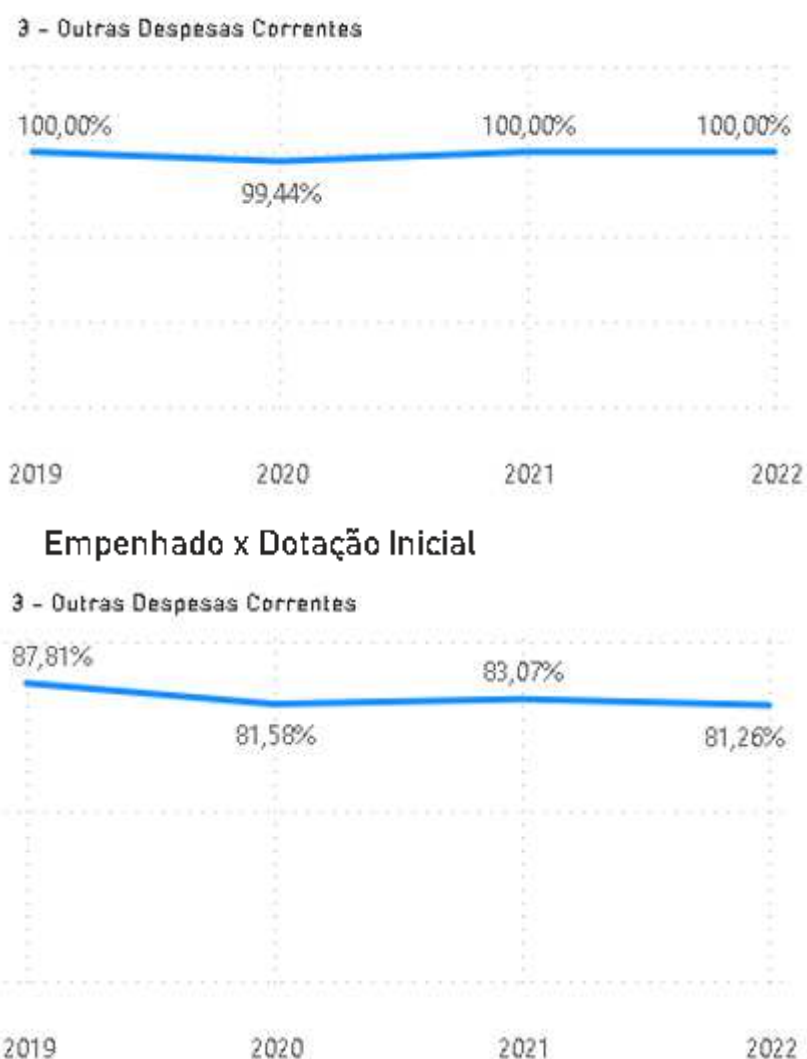
Outras despesas correntes, grupo de natureza de despesa (GND 3), em que se computam os gastos com a manutenção das atividades dos órgãos, cujos exemplos mais típicos são: material de consumo, material de distribuição gratuita, passagens e despesas de locomoção, serviços de terceiros, locação de mão de obra, arrendamento mercantil, auxílio alimentação etc.

Para essa despesa, em conformidade com a Tabela 1, constata-se a expressividade do montante dedicado à manutenção do órgão. Dentro desse montante, pela própria definição, há gastos compromissados com a prorrogação de



contratos de natureza continuada, tais com copa e limpeza, manutenção elétrica e hidráulica, segurança armada, brigadistas, recepcionistas, motoristas, fornecimento de água e gêneros alimentícios, pagamento de água e luz, auxílios diversos, entre outros; e há gastos que se pode chamar de discricionários, que são aqueles que estream as novas compras e contratações, materiais de consumo, material de distribuição gratuita etc.

**Gráfico 2 - Programação e execução orçamentária de Outras Despesas Correntes
Dotação Inicial x PLOA**



Fonte: elaborado com base nos dados do SIOPE (2022)

A partir do Gráfico 2, observa-se que a totalidade do que foi solicitado quando do PLOA, foi creditado em dotação inicial em todos os anos, com exceção do ano de 2020, no qual foi disponibilizado 99,44% do que foi solicitado. Apresenta-se, ademais,



uma execução bastante satisfatória do orçamento, quando se analisa a relação entre a dotação inicial e o que foi empenhando pelo Câmara dos Deputados, acima de 81% nos anos analisados.

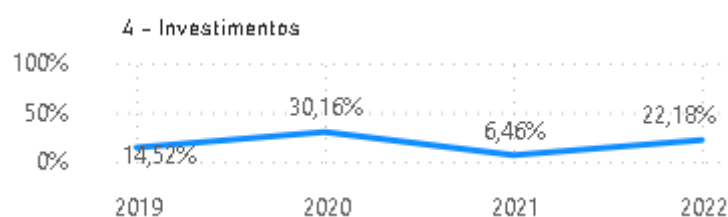
Como dito, a rubrica outras despesas correntes contém os chamados gastos de custeio. Uma fórmula frequentemente sugerida para o controle de gastos é a de melhorar a eficiência no uso dos recursos e cortar os desperdícios no custeio da máquina governamental: gastos com material de consumo, diárias e passagens, contratação de serviços de manutenção e limpeza, etc (MENDES, 2011). Nessa linha, verifica-se que, na Câmara dos Deputados, houve um equilíbrio no gasto com despesas correntes.

No que toca à despesa com investimento (GND 4), importante para reformas e ampliação das instituições públicas, tem a finalidade de promover a execução de obras e aquisições de materiais e equipamentos de cunho permanente, os quais geram aumento da capacidade produtiva e o crescimento das instituições.

As despesas com investimentos são incorporadas e aumentam o patrimônio, entretanto, geram despesas correntes, geralmente contínuas, destinadas para o funcionamento e manutenção destes investimentos, as quais devem ser planejadas e previstas no orçamento. Com isso, a redução em investimentos evita futuros gastos de caráter obrigatório, podendo comprometer o crescimento e desenvolvimento da instituição.

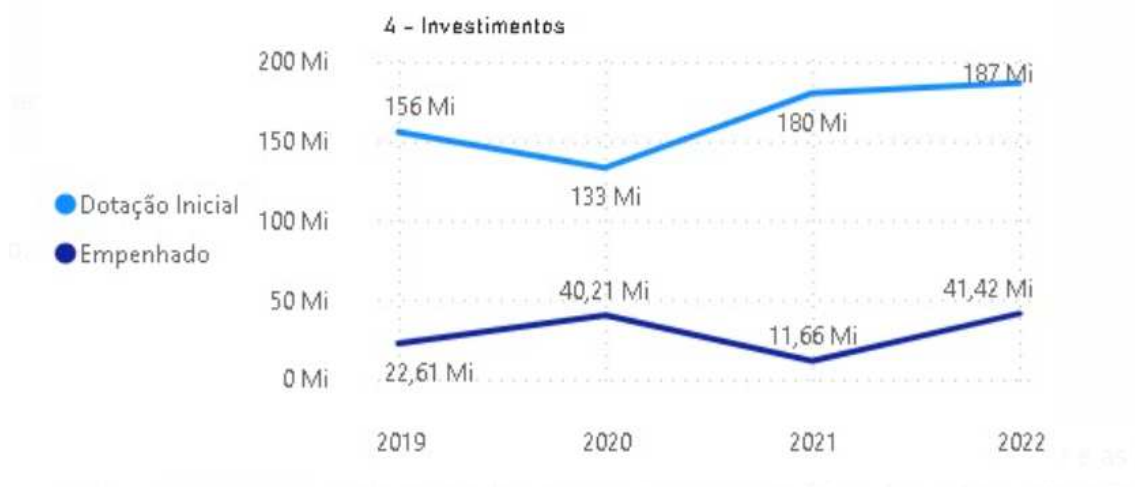
Ainda ao analisar a Tabela 1, no que se refere à rubrica “investimentos”, o montante disponibilizado à Câmara dos Deputados girou em torno de R\$ 180.000.000,00 (cento e oitenta milhões), com exceção do ano de 2020, no qual foram concedidos R\$ 133.000.000,00 (cento e trinta e três milhões). O Gráfico 3 demonstra que apenas em 2019 a dotação inicial foi de 86% do que foi solicitado no PLOA. Nos demais anos analisados, a totalidade do que foi pleiteado quando do PLOA, foi creditado.



Gráfico 3 - Programação e execução orçamentária de Investimento**Dotação Inicial x PLOA****Empenhado x Dotação Inicial**

Fonte: elaborado com base nos dados do SIOPE (2022)

O Gráfico 3 expõe uma execução orçamentária medíocre quando comparada aos outros grupos de natureza de despesa. No ano de 2021, empenhou-se apenas 6,46% do que foi disponibilizado na dotação inicial, o que representa, em reais, apenas 11 milhões, de 180 milhões.

Gráfico 4 - Execução orçamentária de Investimento**Dotação Inicial x Empenhado**

Fonte: elaborado com base nos dados do SIOPE (2022)



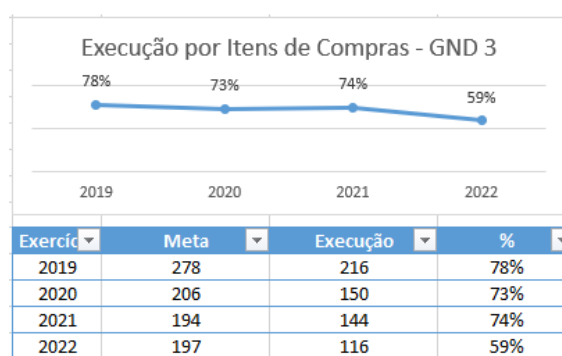
De forma mais detida, apresenta-se o Gráfico 4, que traz a relação entre o planejado e o empenhado. Em relação à comparação da curva de planejamento com a curva de execução do investimento, percebe-se que a segunda está muito abaixo da primeira durante todo o período analisado, demonstrando uma execução ínfima em relação ao que foi planejado; isso ocorre, em grande medida, em razão do não cumprimento do foi planejado no Plano de Contratações Anual, nos entraves ocorridos durante a tramitação processual, nas dificuldades faceadas para tomada de decisão na esfera política da organização, entre outros.

10. PLANEJAMENTO E EXECUÇÃO DAS COMPRAS E CONTRATAÇÕES NOS ANOS DE 2019 A 2022

Neste tópico do estudo, não há comparações a se realizarem em relação ao grupo de natureza de despesa que cuida de despesa de pessoal e encargos sociais. Passa-se a tratar, nessa toada, das compras e contratações atinentes a despesas correntes e de investimento.

Em relação aos itens de compras que se referem a outras despesas correntes (GND 3), mais especificamente, as despesas discricionárias, conforme já explicado no tópico 8.1.5, verifica-se que a execução do Plano de Contratações Anual por quantidade de item (Gráfico 5) é satisfatória, acima de 70% do planejado, com exceção do presente exercício ainda não finalizado.

Gráfico 5 - Execução do PCA por quantidade de item em GND 3



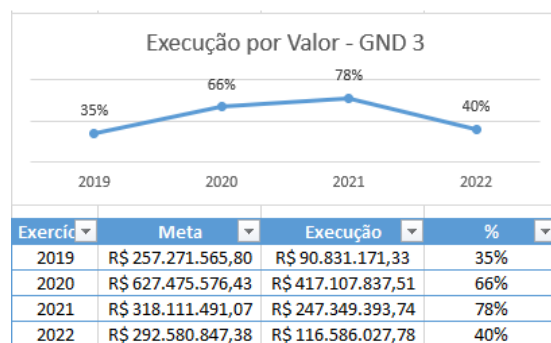
Fonte: PCA

Quando se analisa o PCA com foco nos valores (Gráfico 6), verifica-se uma razoável execução nos anos de 2020 e 2021. Uma execução deficiente em 2019, e em 2022, ainda em andamento. Porém, uma dificuldade que se apresenta na análise do PCA em relação aos valores, quando cotejado com o Gráfico 2 (planejamento



orçamentário), é que no PCA, cuida-se do universo apenas das compras e contratações do respectivo exercício. Aqui não se trata de todo o montante disponibilizado na rubrica de GND3 para Câmara dos Deputados.

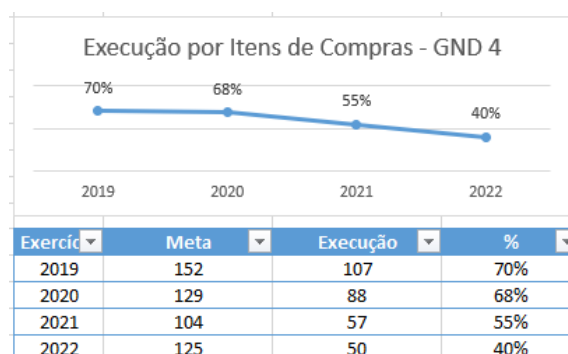
Gráfico 6 - Execução do PCA por valor em GND 3



Fonte: PCA

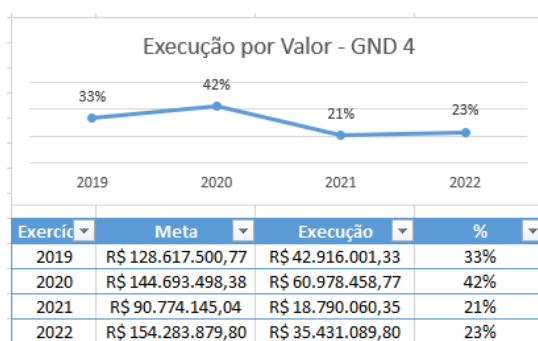
No que diz respeito aos itens de compras que se referem aos investimentos (GND 4), o Gráfico 7 ainda traz um resultado que se pode considerar satisfatório em termos percentuais de quantidade de processos de compras e contratações que foram executados nos respectivos exercícios.

Gráfico 7 - Execução do PCA por quantidade de item em GND 4



Fonte: PCA

Gráfico 8 - Execução do PCA por valor em GND 4



Fonte: PCA

No entanto, quando se trata de valores, assim como no planejamento



orçamentário, a execução do PCA também é muito baixa, principalmente no exercício de 2021. Planejou-se um dispêndio, mas foi gasto, no máximo 42% disso. O que se explica disso é que a execução em termos de quantitativos de processos foi mais elevada, pois houve a tramitação de muitos processos de pequeno vulto, os quais não impactaram de forma considerável o orçamento.

11. ANÁLISE DOS DADOS

Avaliar o desempenho do orçamento por meio de indicadores é de grande relevância para as organizações públicas que almejam a gestão por desempenho. Essa é formada por um conjunto sistêmico de ações na busca de definir o conjunto de resultados a serem alcançados, enfatizando os esforços e a capacidade indispensáveis para o seu alcance (BRASIL, 2009).

MarTins e Marini (2010) corroboram com a definição do então Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão (MPDG) ao afirmar que a gestão de desempenho não está atrelada unicamente ao monitoramento dos resultados, sendo preciso proporcionar o alinhamento dos esforços com os resultados pretendidos. Para o Brasil (2000), os indicadores são números, porcentagens ou razões que medem um aspecto de desempenho, com o objetivo de compará-lo com as metas preestabelecidas.

Dessa forma, em relação ao orçamento público, faz-se necessário o acompanhamento e monitoramento da execução, com a finalidade de buscar a conformidade entre o planejado e o executado, para que os resultados auferidos possam representar os preestabelecidos e desejados pelo Governo e pelas organizações públicas. Para tanto, é imprescindível o monitoramento contínuo durante todas as fases do processo orçamentário, principalmente durante a execução (HORA, 2017).

Nessa toada, de acordo com o Brasil (2000), os indicadores são instrumentos de gestão utilizados para auxiliar as atividades políticas administrativas da gestão pública. Dentro deste contexto, no presente tópico, foram feitas análises de indicadores de execução tanto do orçamento quanto do Plano de Contratações Anual, os quais se referem aos índices de realização (execução) do que foi planejado, das metas estabelecidas, conforme o preestabelecido na LOA e no PCA.



Assim, foram criados indicadores de desempenho do orçamento e do Plano de Contratações Anual da Câmara dos Deputados no período de 2019 a 2022, através da utilização dos critérios de avaliação para indicadores da Associação Brasileira de Orçamento Público (ABOP), mostrados na Tabela 2, sendo que os parâmetros sugeridos pela ABOP foram aumentados em quatro vezes, com base no disposto no manual técnico de elaboração do relatório da Ação Governamental do Estado de Mato Grosso (SEPLAG, 2021), por entender que se melhor adequa à realidade deste estudo e da Câmara dos Deputados. Ressalta-se que os referidos critérios foram adaptados à realidade do Plano de Contratações Anual, tendo em vista que ainda não há literatura especializada no assunto.

Os indicadores foram criados com base nos índices de PPD - Planejamento e Programação da Despesa – (Despesa Empenhada / Dotação Inicial) x 100 - e COFD - Capacidade Operacional Financeira da Despesa – (Despesa Paga / Dotação Inicial) x 100, para o orçamento. Para o PCA, PPI - Planejamento e Programação dos itens de compras – (Quantidade de itens planejados/ Quantidade de itens finalizados) x 100 e PPM (Valor estimado / Valor executado). Para fins didáticos, o primeiro foi denominado de indicador de Planejamento e o segundo de Indicador de Execução, tanto para orçamento quanto para o PCA.

Tabela 2 - Critérios de avaliação para os indicadores*

Código	Avaliação	Valor do indicador de 100%
1	Ótimo	Acima de 90,01%
2	Bom	80,01% e 90,00%
3	Regular	60,01% e 80,00%
4	Deficiente	40,01% e 60,00%
5	Altamente deficiente	0% e 40,00%

Fonte: Informativo n. 60, ABOP, adaptado de HORA (2017) e SEPLAG (2021)

*Quanto mais próximo de 100,00%, melhor o indicador de desempenho.

Assim, os indicadores utilizados foram:

- Indicador de Planejamento orçamentário – PPD - (Despesa Empenhada / Dotação Inicial) x 100 – mede o desempenho do planejamento inicial na execução orçamentária da instituição.
- Indicador de Pagamento – COFD - (Despesa Paga / Dotação Inicial) x 100 – mede o desempenho da despesa paga (despesa em que o material foi entregue



e/ou o serviço foi executado/liquidado, gerando a obrigação financeira de pagamento) em relação ao orçamento executado.

- Indicador de Planejamento de itens de compras e contratações – PPI - (Itens programados / Itens finalizados) x 100 – mede o desempenho do planejamento inicial dos itens de compras e contratações em relação ao que foi instruído e licitado.
- Indicador do valor estimado em gastos com itens de compras e contratações – PPM - (Valor estimado / Valor gasto) x 100 – mede o valor estimado quando da elaboração do Plano de Contratações Anual em relação ao foi executado em licitações realizadas.

A Tabela 1 apresenta os créditos autorizados e a execução do orçamento da Câmara dos Deputados, no período de 2019 a 2022, e os gráficos de 1 a 8 apresentam os itens e valores planejados e executados/licitados no mesmo período. Esses dados serviram de base para a criação dos indicadores de desempenho da despesa utilizados neste estudo, os quais são apresentados no Quadro 1.

Quadro 01 - Indicadores de desempenho por Grupo de Despesa e por itens do PCA

Indicador/Grupo de Despesa/Itens do PCA		2019		2020		2021		2022	
		%	Avaliação	%	Avaliação	%	Avaliação	%	Avaliação
PPD	Outras Despesas Correntes	87,81	Bom	81,58	Bom	83	Bom	81,26	Bom
	Investimentos	14,52	Altamente deficiente	30,16	Altamente deficiente	6,46	Altamente deficiente	22,18	Altamente deficiente
COFD	Outras Despesas Correntes	80	Bom	73	Regular	72	Regular	52	Em andamento
	Investimentos	7	Altamente deficiente	22	Altamente deficiente	4	Altamente deficiente	9	Altamente deficiente
PPI	Outras Despesas Correntes	78	Regular	73	Regular	74	Regular	59	Regular
	Investimentos	70	Regular	68	Regular	55	Deficiente	40	Deficiente
PPM	Outras Despesas Correntes	35	Altamente deficiente	66	Regular	78	Regular	40	Deficiente
	Investimentos	33	Altamente deficiente	42	Deficiente	21	Altamente deficiente	23	Altamente deficiente

O uso de indicadores na gestão pública tem grande relevância à medida que fornece subsídio para a tomada de decisão e contribui para minimizar os riscos para obtenção dos resultados desejados. É uma ferramenta capaz de produzir informações



que auxiliam no planejamento, execução e controle dos recursos públicos; assim como se caracteriza como um instrumento eficaz para a governança da organização (HORA, 2017).

Antes de qualquer observação, faz-se mister ressaltar que a Câmara dos Deputados é um órgão que quase não apresenta diferença entre o planejado no PLOA e a efetiva Dotação Inicial.

Com relação aos indicadores de execução orçamentária, o grupo de “outras despesas correntes” apresentou para o indicador PPD a mesma execução em 2019, 2020, 2021 e 2022 com a variação das despesas executadas para as planejadas de menos de 5% - avaliado como bom em todo o período. O indicador COFD foi avaliado como regular, com exceção do exercício de 2022, o qual está em andamento, mas com tendência a uma boa avaliação ao final do período.

Já em relação ao grupo de natureza de despesa “Investimentos”, tanto a relação de valores empenhados com a dotação inicial, quanto à relação de valores pagos com a dotação inicial, verificou-se percentuais abaixo de 30%, sendo que o ano de 2021 foi o mais deficiente em execução orçamentária. Há, no entanto, uma tendência de evolução para o ano de 2022. Referida avaliação caracteriza possível falha no planejamento orçamentário.

No que concerne aos indicadores de execução do Plano de Contratações Anual, o grupo de outras despesas correntes apresentou índices próximos a 80%, em todo o período. Embora avaliado como regular, pode ser considerado uma execução exitosa, tendo em vista que esse número nos diz o quanto de processos de compras e contratações foram instruídos e chegados a termo, com exceção do exercício de 2019, o qual teve uma execução em termos de valor estimado deficiente.

O indicador de execução de itens do Plano de Contratações Anual, em relação ao grupo de natureza de despesa “Investimentos”, também foi avaliado como regular nos períodos de 2019 e 2020. Já 2021, da mesma forma que no orçamento, foi deficitário. Há uma relação direta entre os dois, se não há licitações, não há valores a empenhar.

Por fim, em relação ao último indicador de investimento, não há como ser diferente, foi avaliado como deficitário em todos os períodos. Assim como o montante que foi estimado no PCA não foi executado, também não houve execução orçamentária satisfatória.



Com o critério de quanto mais próximo de 100% melhor é o desempenho do indicador, pode-se afirmar que, no geral, o grupo de despesa de outras despesas correntes teve uma boa execução, não sendo motivo de atenção pela administração da Casa. Contudo, o investimento é deficiente no planejamento, na execução e no pagamento, sendo necessária atuação para mudar o cenário posto.

Nessa linha, Figueiredo e Limongi (2008) informam que o grupo de investimentos é o único que apresenta total discricionariedade para utilização. Nessa linha, configura-se como o grupo que merece rígido acompanhamento para uma adequada execução.

12. RAZÕES PARA O UM PLANEJAMENTO E EXECUÇÃO INEFICIENTES

Através de revisão bibliográfica e documental, além do convívio diário com a temática, elaborou-se um quadro não-exaustivo que aponta quais são os principais motivos que ocasionam o mau planejamento sistemático do orçamento combinado com as compras e contratações. Aqui, ressalta-se, não se abrange ineficiências relacionadas ao possível mau planejamento orçamentário que envolvam despesas de pessoal e de caráter obrigatório, apenas, repisa-se, relacionadas às licitações do órgão.

Quadro 2 - Motivos de um planejamento ineficiente

Gap de competência pelos servidores sobre o Plano Estratégico do órgão
Ausência de alinhamento entre o Plano de Contratações Anual e o a execução do orçamento
Demandas são planejadas de forma superestimadas
Não cumprimento do calendário de compras
Morosidade na fase de planejamento das licitações, culminando em atraso no envio para o setor de compras
Ausência de acompanhamento do PCA pela alta cúpula
Práticas de Governança ainda incipientes
Não priorização de processos importantes

Fonte: Elaborado pela autora com base TCU (2021), DOURADO (2020)

Ressalta-se que a não conformidade entre o planejamento e a execução do



orçamento, além dos prováveis motivos elencados no Quadro 2 para as compras e contratações, pode ser explicada em razão da natureza jurídica do orçamento público brasileiro, ou seja, uma lei meramente formal. Sobre isso, já houve contestação em juízo sobre a não execução de despesas aprovadas no orçamento anual, entretanto, o Supremo Tribunal Federal decidiu que o orçamento público tem natureza autorizativa, ou seja, é apenas condição necessária para que se realizem as despesas, diferentemente de outros países, onde é impositiva e a execução das despesas aprovadas tem caráter obrigatório (GAMA JÚNIOR, 2009).

Dessa maneira, o monitoramento contínuo garante o fiel acompanhamento das metas, ao mesmo tempo que permite as alterações e ajustes necessários com base no controle interno e externo. O monitoramento contínuo permite a aplicação de medidas punitivas, de acordo com governança do órgão, aos responsáveis pela gestão dentro do período de atuação. Assim, Pereira (2010) afirma que é essencial, também, a realização de auditorias concomitantes à gestão, e não mais a *posteriori*. Dessa forma, torna-se possível fazer a intimação do ordenador ainda dentro do período da gestão, com vistas a proceder a eventuais correções.

13. SUGESTÕES PARA O AUMENTO NA EFICIÊNCIA DA EXECUÇÃO ORÇAMENTÁRIA TENDO COMO SUBSÍDIO O PLANO DE CONTRATAÇÕES ANUAL

Para se fazer um planejamento orçamentário adequado, avança-se em diversos e relevantes aspectos. O primeiro deles é que os objetivos estratégicos da instituição passam a ser bem definidos, pois dessa forma, determina-se a direção a ser seguida pela organização. Além disso, os objetivos e ações de compras e contratações são também estabelecidos e podem ser alinhados com esses objetivos estratégicos institucionais.

Nessa linha, Hora (2017) postula que para a discriminação da despesa é essencial no processo da elaboração da proposta orçamentária feito pelas unidades orçamentárias, onde são definidas a alocação dos recursos e as prioridades das instituições com base no planejamento e nos planos de metas elaborados de acordo com as necessidades e visão de futuro dessas instituições. A partir do que foi visto no presente trabalho, o PCA junto com o planejamento estratégico, o plano diretor de tecnologia da informação e os planos setoriais, são exatamente os planos que vão



orientar as necessidades de compras da Câmara dos Deputados.

Sobre o PCA, é imperioso robustecer a governança das contratações da Casa, com vistas ao cumprimento do calendário de contratações. O PCA, além de ser subsídio ao PLOA, conforme determina a Lei n. 14.133/2021, deve ser o norte da execução orçamentária, principalmente no que se refere às despesas discricionárias incluídas no grupo de natureza de despesa de outras despesas correntes e aos investimentos.

Na esteira do PCA, pode-se relacionar Teixeira, Silva e Salomão (2014), quando diz que a proposta orçamentária deve expressar os programas, atividades e funções que serão implementadas no exercício financeiro, e não apresentar apenas a função de solicitação de dinheiro para a execução das atividades. Assim, identifica-se a importância de um estudo aprofundado e detalhado das necessidades para que não ocorra divergência entre os créditos solicitados e a real necessidade da instituição. O rastreamento das reais necessidades da organização precisa da contribuição de todos os setores, para que não ocorram distorções entre o proposto a fazer e o real executado, evitando, principalmente, a alocação de recursos em metas não planejadas, incidindo na maximização dos resultados por meio da execução do orçamento.

Vignoli (2004) diz que é na execução orçamentária que são colocadas em prática as ações sugeridas e traçadas nas propostas orçamentárias. É nesta etapa que a realização dos fins do Estado se torna efetiva com a execução dos serviços públicos destinados a atender as necessidades coletivas. Para tanto, deve apresentar estreita relação com a peça orçamentária aprovada, que sendo implementada, conduzirá toda a execução financeira (VIGNOLI, 2004).

Nessa seara, não há dúvida de que, no que toca à execução orçamentária por meio de licitações e contratos, o PCA é a peça fundamental que apresenta o estudo aprofundado e detalhado das necessidades, o rastreamento das reais demandas da organização para guiar a execução do orçamento.

Quanto ao grupo de natureza de despesa investimentos, especificamente, trata-se, conforme dito, de despesa totalmente discricionária. Portanto, nessa toada, o acompanhamento deve ser *pari passu* entre calendário de compras, processos licitatórios e execução orçamentária, com vistas a buscar o incremento de execução do orçamento.



Outro ponto a ser salientado junto à administração da Casa, tendo em vista os recursos escassos, é a priorização dos bons gastos para o orçamento. Dessa forma, o PCA é o instrumento chave para que tal tarefa seja executada com êxito, pois por meio do PCA, é possível ter uma visão ampla e sistêmica das necessidades da Câmara dos Deputados.

Ademais, necessária se faz a maior divulgação dentro da casa do PCA para que seja cumprido pela Administração sem muitas modificações. Para tanto, conforme repisado em acórdãos do TCU, a existência de um Comitê Estratégico, formado por representantes de áreas afetas ao orçamento, às compras, junto à alta cúpula e com poder para decidir sobre os investimentos licitações é um forte diferencial.

14. CONSIDERAÇÕES FINAIS

O objetivo primordial deste trabalho consistiu em identificar e analisar a relação do plano de contratações anual e o planejamento orçamentário, em face da almejada racionalização do gasto público, alinhado aos objetivos estratégicos do órgão, de forma comparativa, cotejando a execução do orçamento e dos itens do Plano de Contratações Anual, no período de 2019 a 2022, ano a ano, visando identificar as razões para o um planejamento e execução ineficientes, e sugestões para o aumento na eficiência da execução orçamentária tendo como subsídio o Plano de Contratações Anual.

Esse objetivo foi alcançado e, por meio dele, verificou-se que, no geral, o grupo de despesa de “outras despesas correntes” teve uma boa execução, não sendo motivo de atenção pela administração da Casa. Contudo, o grupo de natureza de despesa “investimento” é deficiente no planejamento, na execução e no pagamento, sendo necessária atuação para mudar o cenário posto.

De forma específica, apresentaram-se, através de referencial teórico, o conceito e o ciclo do orçamento, e o respectivo processo de planejamento-orçamento, as peças que compõem o ciclo orçamentário (PPA, LDO e LOA), bem como a forma que se dá a execução do orçamento anual. Além disso, foi realizado um estudo sobre os conceitos de compras e contratações, o plano de contratações anual, como instrumento de governança, e a relação legal e administrativa entre o PCA e o orçamento anual. Seguiu-se uma exaustiva análise dos itens e recursos previstos no



PCA e aqueles aportados nas leis orçamentárias, buscando encontrar as possíveis distorções entre o planejado e executado.

Quanto ao debate de que o PCA é peça chave tanto como subsídio à elaboração da Lei Orçamentária Anual, quanto para a pretensão de uma boa execução do orçamento, figura que a integração da execução orçamentária com o planejamento institucional é fator preponderante na execução das compras e contratações da Câmara dos Deputado, assim como tem influência direta nos resultados. Nessa seara, pode-se entender que é razoável a afirmação no sentido de que o PCA deveria servir aos propósitos de se estabelecer metas para o exercício seguinte e não apenas figurar como uma peça de ficção ou uma função programática de despesas, haja vista que esta função é de competência da LOA. Assim, ao prospectar as demandas se pretende atender por meio da aquisição de material ou serviço guarnecer a Casa. Para tanto, é imprescindível não só a previsão de recursos necessários para o alcance dos objetivos e a realização das demandas, mas o acompanhamento da execução desses recursos até que a pleito seja atendido e o recurso bem executado.

O que restou evidente foi a ausência de um cumprimento do planejamento adequado dos itens de compras e contratações e também do orçamento, precipuamente no que se refere aos investimentos, que apresentou os piores índices nos indicadores de planejamento, execução e liquidação no período analisado, tornando de maneira clara a conexão do PCA com a execução da LOA e o cumprimento de suas metas e prioridades.

Os conhecimentos depreendidos neste trabalho são importantes, haja vista que as informações aqui constatadas serão úteis para colaborar com a discussão e aprimoramento das peças de planejamento e contribuirão para que gestores e técnicos burocratas promovam a melhoria do desenvolvimento do instrumento de planejamento e da execução tanto do PCA quanto da LOA. Conseqüentemente, fica o interesse na ideia de pensar que o instrumento de governança PCA pode deixar de ser um instrumento fictício, passando balizar a boa execução do orçamento e a alcançar seu objetivo primordial de ser uma grande ferramenta de realização e controle das compras e contratações, com vistas a promoção do bem-estar social e coletivo, mediante a utilização eficiente dos recursos disponibilizados.



15. REFERÊNCIAS

ABREU, C. R.; CÂMARA, L. M. O orçamento público como instrumento de ação governamental: uma análise de suas redefinições no contexto da formulação de políticas públicas de infraestrutura. **Revista de Administração Pública**, v. 49, n. 1, p. 73-90, 2015.

ABREU, Welles Matias de; NEIVA, Vinícius Mendonça; LIMA, Nerylson. Modelos de tomada de decisão no processo orçamentário brasileiro: uma agenda de pesquisas. *Revista do Serviço Público*, [S. l.], v. 63, n. 2, p. 135–155, 2012. Disponível em: <https://revista.enap.gov.br/index.php/RSP/article/view/92/88>. Acesso em 02/10/2022.

ALVES, LUCIA MEIRE. ANÁLISE SOBRE A CREDIBILIDADE DO ORÇAMENTO PÚBLICO DA UNIÃO. O caso dos programas sociais desenvolvidos pelo Ministério de Desenvolvimento Social, 2017, Dissertação (Mestrado em Administração Pública) – Fundação João Pinheiro, Escola de Governo Professor Paulo Neves de Carvalho, 2020.

ANDRADE, Nilton de Aquino (Org.). Planejamento governamental para municípios: plano plurianual, lei de diretrizes orçamentárias e lei orçamentária anual. 2ª edição. São Paulo: Atlas, 2010.

AZEVEDO, Ricardo Rocha de; AQUINO, André Carlos Busanelli de. O planejamento em municípios de pequeno porte em São Paulo. *Revista de Contabilidade e Organizações*, [S. l.], v. 10, n. 26, p. 63–76, 2016. b. Disponível em: <http://www.revistas.usp.br/rco/article/view/111202/113242> Acesso em 02/10/2022.

AZEVEDO, Ricardo Rocha de. Imprecisão na estimativa orçamentária dos municípios brasileiros. 2013. Dissertação (Mestrado em Ciências Contábeis) - Universidade de São Paulo, Ribeirão Preto, 2013. Disponível em: https://www.teses.usp.br/teses/disponiveis/96/96133/tde-17032014-110156/publico/RicardoRAzevedo_Corrigida.pdf. Acesso em 02/10/2022.

Banco Mundial, G. (2017). Um ajuste justo, análise da eficiência e equidade do gasto público no Brasil. Brasília. Retrieved from <https://www.worldbank.org/pt/country/brazil/publication/brazil-expenditure-reviewreport> Acesso em 02/10/2022.

BALEEIRO, Aliomar. Uma introdução à ciência das finanças. Rio de Janeiro: Forense. 2008.

BEUREN, Ilse Maria et al. Como elaborar trabalhos monográficos em contabilidade teoria e prática. São Paulo: Atlas, 2003.

BEZERRA FILHO, João Eudes. Orçamento aplicado ao setor público – abordagem simples e objetiva. – 2. ED. – São Paulo: Atlas, 2017.



BRASIL Tribunal de Contas da União. *FOC 2014: governança e gestão das aquisições*. Brasília: TCU, Secretaria de Controle Externo de Aquisições Logísticas, 2016.

BRASIL. Ministério do Planejamento Desenvolvimento e Gestão (MPDG). Guia Referencial para a medição de desempenho e manual para construção de indicadores. Brasília, 2009. Disponível em <http://www.gespublica.gov.br/guiaindicadoresjun2010.pdf>. Acesso em 15/10/2022.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. B823t Técnicas de Auditoria: Indicadores de Desempenho e Mapa de Produtos - Brasília: TCU, Coordenadoria de Fiscalização e Controle, 2000.

BRASIL. [Constituição (1988)]. Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. Brasília, DF: Presidência da República, [2020]. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 10/10/2022.

CALCIOLARI, Ricardo. *Orçamento da Seguridade Social e a Efetividade dos Direitos Sociais*. Curitiba: Juruá, 2009.

CAVALCANTI, Augusto Sherman. O novo modelo de contratação de soluções de TI pela Administração Pública. 2. ed. Belo Horizonte: Fórum 2015.

COUTO, L. C., BARBOSA NETO, J. E., & RESENDE, L. L. Flexibilidade do orçamento público perante a execução orçamentária. RMC - Revista Mineira de Contabilidade, 19(1), 42-54, 2018.

CRUZ, Cláudia Ferreira da. Responsabilidade na Gestão Fiscal: um estudo em grandes municípios com base nos pilares da Lei de Responsabilidade Fiscal no período de 2010-2013. 2015. Tese (Doutorado em Ciências Contábeis) Universidade de São Paulo, São Paulo, 2015. Disponível em: <https://teses.usp.br/teses/disponiveis/12/12136/tde-25062015-094403/publico/TeseClaudiaCruzVC.pdf>. Acesso em 02/10/2022.

DALLARI, A. A. Sem planejamento orçamentário, licitação não evita corrupção. Disponível em: <https://www.conjur.com.br/2017-fev-16/interesse-publico-planejamento-orcamentario-licitacao-nao-evita-corrupcao>. Acesso em 02/10/2022

D'ÁURIA, F. Primeiros princípios de contabilidade pura. São Paulo, Cia. Editora Nacional, 1959.

DOURADO, FABIANE ARAGÃO. Desempenho em processos de compras e contratações públicas: um estudo a partir dos valores organizacionais e dos instrumentos de governança recomendados pelo tribunal de contas da união. Dissertação (Mestrado em Administração) – Universidade de Brasília, 2020.

EISENHARDT, K. Building theories from case study research. Academy of



Management Review, Ada, Ohio, v.14, n.4, p.532-550, 1989.

ENAP. Escola Nacional de Administração Pública. Orçamento Público Conceitos Básicos. 2014.
<https://repositorio.ena.gov.br/bitstream/1/2210/1/Or%C3%A7amento%20P%C3%BAblico%20Conceitos%20B%C3%A1sicos%20-%20M%C3%B3dulo%20%20%285%29.pdf>. Acesso em 10/10/2022

FERREIRA, Marco Aurélio Marques; REIS, Anderson de Oliveira; SEDIYAMA, Gislaine Aparecida Santana; SILVA, Ambrozina de Abreu Pereira. Integração entre planejamento e orçamento na administração pública estadual: o caso de Minas Gerais. Contabilidade Gestão e Governança, [S. l.], v. 19, n. 1, p. 3–22, 2016. Disponível em: <http://www.spell.org.br/documentos/ver/40922/integracao-entre-planejamento-e-orcamento-226-na-administracao-publica-estadual--o-caso-de-minas-gerais>. Acesso em 02/10/2022.

Ferrer, F., & Santana, J. E. (2015). Compras públicas Brasil. Rio de Janeiro: Elsevier.

Figueiredo, Argelina Maria Cheibub; Limongi, Fernando. Política orçamentária no presidencialismo de coalizão. Rio de Janeiro: FGV, 2008

GALAVOTI, Mario José. Orçamento Público: Normas e Procedimentos. 2008. 1ª Ed. Cascavel: Coluna do Saber.

GAMA JUNIOR, Fernando Lima. Fundamentos de Orçamento Público e Direito Financeiro. Rio de Janeiro: Elsevier, 2009.

GERHARDT, Tatiana Engel; SILVEIRA, Denise Tolfo (Org.). Métodos de pesquisa. Porto Alegre: Editora da UFRGS, 2009.

GIACOMONI, James. Orçamento público. 15.ed. São Paulo: Atlas, 2010

GIACOMONI, James. Orçamento Público. 16. ed. São Paulo: Atlas, 2012.

Giacomoni, James. Orçamento público / James **Giacomoni**. 17. ed. revista e atualizada - São Paulo: Atlas, **2017**.

GIL, A. C. Como elaborar projetos de pesquisa. São Paulo: Atlas, 2002.

HOOD, C. C.; JACKSON, M. W. The New Public Management: a recipe for disaster? Canberra Bulletin of Public Administration, [S. l.], n. 64, p. 16–24, 1991. Disponível em: https://www.researchgate.net/publication/257644865_The_New_Public_Management_A_Recipe_for_Disaster.

HORA, EDNA DA SILVA. INTEGRAÇÃO DA EXECUÇÃO ORÇAMENTÁRIA COM O PLANEJAMENTO INSTITUCIONAL E SUA INFLUÊNCIA NOS RESULTADOS DA GESTÃO PÚBLICA DO INSTITUTO FEDERAL DE EDUCAÇÃO, CIÊNCIA E TECNOLOGIA DA BAHIA (IFBA), 2017, Dissertação (Mestrado em Gestão de Políticas Públicas e Segurança Social.) – Universidade Federal do Recôncavo da



Bahia, 2017.

JUSTEN FILHO, Marçal. Comentários à Lei de Licitações e Contratações Administrativas. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2021, p. 127 e 334

MANARA, M. E. et al. A importância do Orçamento Público: Estudo de Caso do Município de Pinto Bandeira. In: XVII Mostra de Iniciação Científica. UCS, v. 6, p. 1-15, 2017

MARTINS, Humberto F.; MARINI, Caio. Um Guia de governança para resultados na administração Pública. Brasília: Publix, 2010.

MENDES, Marcos (2011) DESEMBRULHANDO O AJUSTE FISCAL: há espaço para ajuste fiscal no Governo Federal sem reformas legais ou revisão de políticas públicas? Acesso em <https://www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/196010/Texto86.pdf?sequence=7>, em 26/10/2022

Merkley, J., & Baldwin, T. (2016). Government Procurement Agreements Contain Similar Provisions, but Market Access Commitments Vary. United States. Retrieved from <https://www.gao.gov/assets/690/680044.pdf>

MORGADO, José Carlos. Identidade e profissionalidade docente: sentidos e (im) possibilidades. Ensaio: Avaliação de Políticas Públicas Educacionais, Rio de Janeiro, v. 19, n. 73, p. 793-812, out. /dez. 2011.

OCDE, O. para a C. e D. E. (2012). Discussion paper on public procurement performance measures. Oecd Meeting of Leading Practitioners on Public Procurement.

PIRES, José Santo Dal Bem; MOTTA, Walmir Francelino. A Evolução Histórica do Orçamento Público e sua Importância para a Sociedade. Vol. 25 – N.2.. Periodicidade Quadrimestral. p. 16-25. maio/ago. 2006

Paludo, Augustinho Administração pública/Augustinho Paludo. – 3. ed. – Rio de Janeiro: Elsevier, 2013. 608 p.;

PEREIRA, José Matias. Curso de Administração pública: foco nas instituições e ações governamentais. São Paulo: Atlas, 2010.

Ribeiro, C., Inácio, E., Tortato, A., & Li, Y. (2018). Unveiling the public procurement market in Brazil : A methodological tool to measure its size and potential. Wiley Online Library, 36(April 2016), 360–377. <https://doi.org/10.1111/dpr.12301>

ROCHA, Marise Magaly Queiroz. Análise do nível de eficiência no processo de previsão e arrecadação da receita pública dos municípios do estado do Rio Grande do Norte. 2008. 231 Dissertação (Mestrado em Ciências Contábeis) - Universidade de Brasília, Universidade Federal da Paraíba, Universidade Federal de Pernambuco e Universidade Federal do Rio Grande do Norte, Brasília, 2008. Disponível em:



https://repositorio.unb.br/bitstream/10482/5168/1/2008_MariseMagalyQRocha.pdf

SANCHES, Oswaldo Maldonado (1993). O CICLO ORÇAMENTÁRIO: UMA REAVALIAÇÃO À LUZ DA CONSTITUIÇÃO DE 1988. Acesso em <https://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/rap/article/view/8549/7290>, em 26/10/2022

SANTOS, R. C. L. F. Orçamento público. – Florianópolis: Departamento de Ciências da Administração / UFSC; [Brasília]: CAPES: UAB, 2011.

SEPLAG, 2021. Secretaria de Estado de Planejamento e Gestão. Manual Técnico de elaboração do Relatório de Ação Governamental do Estado do Mato Grosso. http://www.seplag.mt.gov.br/images/files/responsive/Planejamento/2021/RAG/Manual_Tecnico_Elaboracao_RAG_2020_v3_25_01_2021.pdf Acesso em 10/10/2022

SILVA, Maurício Corrêa da. Avaliação de desempenho de governos municipais brasileiros na execução orçamentária da despesa por funções de governo. 2016. Tese (Doutorado em Ciências Contábeis) - UnB/UFPB/UFRRN, Brasília, 2016. Disponível em: https://repositorio.unb.br/bitstream/10482/22320/1/2016_MauricioCorreadaSilva.pdf.

SIOP. Sistema Integrado de Planejamento e Orçamento. Disponível em: Acesso em outubro de 2022.

TCU, T. de C. da U. (2010). Licitações & Contratos (4 Edição). Brasília: Secretaria Especial de Editoração e Publicações, 2010. 910.

Teixeira, H. J., Silva, F. N. da, & Salomão, S. M. (2014). A prática das compras públicas nos estados brasileiros: A inovação possível. VII Congresso Consad de Gestão Pública, 40.

Terra, A. C. P. (2018). Compras públicas inteligentes: Uma proposta para a melhoria da gestão das compras governamentais. Revista de Gestão Pública/DF, 1(1), 46–70.

TOLEDO, Luciano Augusto; DE FARIAS SHIAISHI, Guilherme. Estudo de caso em pesquisas exploratórias qualitativas: um ensaio para a proposta de protocolo do estudo de caso. **Revista da FAE**, v. 12, n. 1, 2009.

VIGNOLI, F. H. In: ARVATE, P.; BIDERMAN, C. Economia do Setor Público no Brasil. Rio de Janeiro: 2004. cap. 19, p. 365-380.

YIN, R. K. Estudo de caso: planejamento e métodos. 3.ed. Porto Alegre: Bookman, 2005.



